



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Magten på Borgen

en analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer

Larsen, Christian Albrekt; Andersen, Jørgen Goul

Publication date:
2004

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Larsen, C. A., & Andersen, J. G. (2004). *Magten på Borgen: en analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer*. Aarhus Universitetsforlag. Magtudredningen

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**Christian Albrekt Larsen
& Jørgen Goul Andersen**

MAGTEN PÅ BORGEN

**EN ANALYSE AF
BESLUTNINGSPROCESSER I STØRRE
POLITISKE REFORMER**



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

MAGTUDREDNINGEN

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse. Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Tøgeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

Magten på Borgen. En analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer

ER SAT MED BEMBO

OG TRYKT HOS NARAYANA PRESS, GYLLING

© MAGTUDREDNINGEN, FORFATTERNE OG AARHUS UNIVERSITETSFORLAG 2005

TILRETTELÆGNING: KITTE FENNESTAD

ISBN 8779348785

AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

LANGELANDSGADE 177

8200 ÅRHUS N

FAX 89 42 53 80

WWW.UNIPRESS.DK

INDHOLD

KAPITEL 1. Magt, beslutningsprocesser og velfærdsreformer 9

HVORFOR BESLUTNINGSPROCESSER? 12 · POLICY-PROCESSER:
DEN LANGSIGTEDE POLITIKUDVIKLING 16 · HVORFOR
VELFÆRDSREFORMER? 18 · BOGENS PLAN 20

KAPITEL 2. Elementer til en teoretisk ramme 23

MAGT OG BESLUTNINGSPROCESSER – SVÆRE AT STUDERE 24 ·
DAGSORDENSFASTSÆTTELSE 26 · MENINGSDANNELSE,
INSTITUTIONER OG STRUKTURERING AF HANDLEMULIGHEDER 29 ·
POLICY-PROCESSER: VARIANTER AF SPOR-AFHÆNGIGHED 34 ·
ØKONOMISKE BEGRÆNSNINGER 39 · BESLUTNINGSTEORIER OG
ANALYSENIVEAUER 39 · ELEMENTER TIL ET ANALYSESKEMA 43

KAPITEL 3. Reformen, der blev gennemført, men aldrig vedtaget: dansk pensionspolitik 1960-2004 52

DET DANSKE SYSTEMSKIFTE I PENSIONS POLITIKKEN 54 ·
HVORFOR VALGTE DANMARK IKKE DEN NORDISKE VEJ? –
SKIBBRUDDET FOR ITP I 1960'ERNE 62 · 1970'ERNE: AKTØRERNE
TRÆDER VANDE, MEN FORBEDRER BASISPENSIONEN 70 ·
ARBEJDSMARKEDSPENSIONEN SLÅR IGENNEM 77 · 1990'ERNES
UDBYGNINGER OG TILPASNINGER: AFLASTNING AF STATEN 89 ·
INKREMENTALISME, SPORAFHÆNGIGHED OG DEN NØDVENDIGE
POLITIK 96 · NORDISK RATIONALITET OG DANSK ANARKI 103 ·
DAGSORDENEN, IDEERNE OG AKTØRERNE – EN TVÆRGÅENDE
ANALYSE 107 · PENSIONS POLITIKKEN OG DEN OFFENTLIGE
DEBAT 117 · INSTITUTIONERNES MAGT OG FREMTIDENS
PENSIONSSYSTEM 123

KAPITEL 4. Den permanente skattereform. Dansk skattepolitik 1985-2004 130

ET TEMMELIG ÆNDRET SKATTESYSTEM 131 · SKATTEREFORMEN
1985/87 135 · DET UDBUDSØKONOMISKE PARADIGMESKIFTE
I DANSK POLITIK 1988-1992 139 · SKATTEREFORM II,
1993 149 · PINSEPAKKEN: SKATTEREFORM III, 1998 157 ·
CASESTUDIE AF MEDIERNE: SKATTER IGEN PÅ DAGSORDENEN 161 ·
SKATTELETTELSENE 2003-2004 170 · REFORMERNES
EFFEKTER 175 · INTERESSER, INSTITUTIONER OG IDEER 177 ·
DAGSORDENSFASTSÆTTELSE 188 · HVEM BESTEMMER I
BESLUTNINGSFASEN? 190 · POLITIKERNES DOMÆNE 193

KAPITEL 5. Arbejdsmarkedsreformerne – en kontinuerlig stramning 199

DEN KLASSISKE KONFLIKT OM ARBEJDSMARKEDSPOLITIKKEN 205 ·
NYE PROBLEMFORSTÅELSER: MENINGSDANNELSEN FRA 1988 TIL
1993 208 · PARADIGMESKIFTE PÅ SPINKELT GRUNDLAG 216 ·
HVEM DELTOG I 1990'ERNES BESLUTNINGSPROCESSER? 220 ·
VÆLGERNE OG (VÆLGER) PARTIERNES INDIREKTE
INDFLYDELSE 225 · DEN ENE BESLUTNING TAGER DEN ANDEN.
POLICY-PROCESSENS INDRE LOGIK I 1990'ERNE 228 · „FLERE
I ARBEJDE“, BORGERLIG ARBEJDSMARKEDSPOLITIK OG KAMPEN
OM INSTITUTIONERNE 232 · ARBEJDSMARKEDSREFORMERNES
AKTØRER, PRÆFERENCER OG BESLUTNINGSFORA 236

KAPITEL 6. Efterlønsreformen: enlig svale eller symptom på moderne velfærdspolitik? 241

DEN POLITISKE STRID OM EFTERLØNNEN 243 ·
KAMPEN OM DEN POLITISKE DAGSORDEN, TILTAGENDE
UDGIFTER OG NYE PROBLEMFORSTÅELSER 247 · FRYGTEN
FOR VÆLGERNE OG FAGBEVÆGELSEN 251 · „HULEMØDER“
OG FINANSLOVSPAKKER 252 · ELITEKONSENSUS, FRYGT
FOR VÆLGERNE OG VELFÆRDSREFORMER I SKJUL 256

KAPITEL 7. Magtens aktører: magten på borgen 260

PARTIERNES POLITIKFORMULERENDE OG -GODKENDE
ROLLE 262 · HVAD BLEV DER AF KORPORATISMEN? 263 ·
INDIREKTE INDFLYDELSE 265 · MEDIERNES ROLLE 266 ·
STATEN SOM AKTØR 268 · EU'S ROLLE 271 ·
MAGTEN PÅ BORGEN 273

KAPITEL 8. Politik, magt og beslutning: magtens processer, politisk kapacitet og demokratisk debat 275

KOLLEKTIVE POLITISKE AKTØRER 276 · YDRE BEGRÆNSNINGER:
DE ØKONOMISKE UDFORDRINGER 279 ·
INSTITUTIONERNES MAGT 282 · DEFINITIONSMAGT:
IDEERS BETYDNING 286 · POLITIK PÅ DANSK 292 ·
BESLUTNINGSKAPACITET 295 · DEMOKRATISK UNDERSKUD? 297

Litteratur 302

FORORD

Da Magtudredningen blev igangsat i 1998, var analyser af politiske beslutningsprocesser på nationalt plan endnu temmelig sjældne i dansk politologi, og området var heller ikke dyrket i de øvrige nordiske magtudredninger. Det var bl.a. på den baggrund, beslutningsprocesser blev gjort til et af den danske magtudrednings fokusområder. Det er der siden kommet en stribe publikationer ud af, med ganske forskellige studieobjekter og tilgangsvinkler. Nærværende publikation sætter fokus på større reformer inden for pensions-, skatte- og arbejdsmarkedspolitikken.

Bogen viser bl.a., at forholdsvis små og gradvise reformer kan føre til store ændringer. Også selv om der ofte handles meget kortsigtet og sjældent ud fra nogen langsigtet plan. Bogen tegner også et billede af, at ledende politikere i regeringen har en ganske afgørende indflydelse. Organisationerne inddrages mere efter forgodtbefindende, og medierne og dermed offentligheden holdes i væsentlig grad ude. Medierne forekommer i øvrigt også at forholde sig overraskende passivt. Partiorganisationerne synes heller ikke at spille nogen væsentlig politikformulerende eller -godkendende rolle. Og EU's betydning indskrænker sig på disse områder mest til lidt retorik i årene omkring 1990. Det er derfor, vi har kaldt bogen *Magten på Borgen*. Forstået på den måde, at magten ligger på Christiansborg og de tilstødende ministerier, hvilket vidner om, at det repræsentative demokrati er i live. Samtidig signalerer titlen, at „de repræsenterede“ uden for Borgen er henvist til at være tilskuere til et politisk system, der producerer sine egne dagsordener, problemforståelser og løsningsalternativer.

Det var oprindeligt håbet, at udenlandske samarbejdspartnere kunne gennemføre lignende undersøgelser i andre lande, men dette blev desværre skrinlagt på grund af manglende finansiering. Nogle meget summariske sammenligninger tyder dog på, at dansk politik adskiller sig ved en større lukkethed i beslutningsprocessen og en mindre inddragelse af partierne, bl.a.

fordi mange af de afgørende beslutningsprocesser i dansk politik går hurtigt. Endog meget hurtigt. Det er ikke just handlingslammelse, der kendetegner dansk politik. Men der er stærkt behov for komparative undersøgelser, der kunne stille dansk politik i relief. Vi tror, feltet vil ekspandere. Det viser sig også at have appel til vækstlaget. Bl.a. er der skrevet en række specialeafhandlinger af studerende ved Aalborg Universitet, som det har været en stor fornøjelse at kunne inddrage i dele af bogen her. Det gælder bl.a. afhandlinger af Morten Kallestrup, Peter Houlberg Nielsen, Jesper Ræbild og Holger Spangsberg Kristiansen samt (fra Aarhus Universitet) Henning Kjær Rasmussen.

Bogen er et produkt af et godt og frugtbart samarbejde, men en vis arbejdsdeling har været nødvendig. Pensionsområdet er afdækket i fællesskab, mens arbejdsmarkeds- og efterlønsområdet primært er afdækket af Christian Albrekt Larsen. Jørgen Goul Andersen har afdækket skatteområdet og været pennefører på de to indledende og afsluttende kapitler. To studentermedhjælpere, Thor Andreas Nielsen og Mette Højgård Pedersen, har med stor dygtighed hjulpet os med indsamling af dokumenter. Også en stor tak til vores interviewpersoner, der har været åbne og imødekommende over for projektet, samt Beskæftigelses-, Finans- og Statsministeriet, der har ladet os kigge i deres arkiver. Endelig en tak til Peter Munk Christiansen, der har kommenteret arbejdet, og til Annette Bruun Andersen, der har bistået med opsætning og bearbejdning af manuskriptet. Fejl og mangler står selvfølgelig stadig for vores regning.

Aalborg, oktober 2004

Jørgen Goul Andersen og Christian Albrekt Larsen

MAGT, BESLUTNINGSPROCESSER OG VELFÆRDSREFORMER

Denne bog studerer magt og indflydelse på beslutningsprocesserne i forbindelse med en serie store velfærdsreformer i det danske samfund: arbejdsmarkedsreformerne fra 1993 til 2003, efterlønsindgrebet i 1998, skattereformerne fra 1985 til 2003/2004 samt pensionsreformen eller -reformerne, der startede allerede i 1960'erne og kulminerede med indførelsen af arbejdsmarkedspensionerne på LO-området i 1990'erne. Sidstnævnte er ofte slet ikke bemærket som en reform, for den blev ikke vedtaget i Folketinget. Men arbejdsmarkedspensionerne betyder sammen med en lang række andre større og mindre ændringer, at der er sket et grundlæggende systemskifte i det danske pensionssystem. De øvrige reformer er også omfattende. Arbejdsmarkedsreformerne betød gennemgribende ændringer i politikken over for arbejdsløsheden og de ledige. Skattereformerne betød bl.a. en fradragssanering, som de færreste havde troet mulig – og tilløb til endnu større ændringer. Arbejdsmarkeds- og skattereformerne i 1990'erne betød også en institutionalisering af stærkt ændrede problemopfattelser. Efterlønsreformen havde knapt så stor rækkevidde, men gav anledning til nogle af de mest voldsomme vælgerreaktioner, man har set i dansk politisk historie, hvor Socialdemokratiet på blot ét år efter 1998-valget fik kappet op mod halvdelen af sin vælgertilslutning.

Allerede i selve udvælgelsen af disse reformer ligger en punktering af en af de udbredte myter om dansk politik: Nemlig at det stort set er umuligt at lave større ændringer på grund af frygt for vælgerne eller andre blokeringer mod forandring. Faktisk har kun få lande gennemført så omfattende reformer som netop Danmark på de her nævnte områder. Vi skal i denne bog se nærmere på, hvordan det var muligt, og hvem og hvad der var drivkræfterne i de beslutningsprocesser, der førte til disse reformer.

Analysen af beslutningsprocesser har indtil for nylig været temmelig sjældne i nordisk politologi, herunder også i tidligere norske og svenske magtudredninger. Egentlig er det lidt underligt. Hvis man spørger, hvor-

dan man kan belyse magt og indflydelse i samfundet, er det intuitivt mest nærliggende svar, at man må undersøge, hvem der er i stand til at bestemme udfaldet af – vigtige – politiske beslutninger. Klarere kriterium for, hvem der har magt og indflydelse, findes næppe.

Det var også vurderingen hos Robert A. Dahl, der på lokalt plan har gennemført den nok mest berømte studie af magt og indflydelse overhovedet: *Who Governs?* (1961). Bogen var led i 1960'ernes store interesse for at analysere magt og indflydelse, og den kom på et tidspunkt, hvor netop studiet af beslutningsprocesser vandt frem i politologien – som en reaktion mod at studere formelle institutioner: Man måtte studere aktører og deres adfærd i politiske processer: Hvem er i det hele taget med, hvilke modstridende ønsker og krav har de, hvordan prøver de at få dem tilgodeset – og hvem får sin vilje?

Bogen blev en klassiker. Men den blev egentlig ikke startskud til omfattende studier. I Danmark fandtes indtil for nylig kun få sådanne analyser. Bl.a. kan nævnes Bent Flyvbjergs (1991) *Magt og rationalitet*, der ironisk nok er uden forbindelse til de klassiske studier, men faktisk kan læses som en opdatering. Hertil kom analyser af særlige typer af lidt kaotiske og oftest mediedrevne beslutningsprocesser, såkaldte „skraldespandsbeslutninger“ (Riiskjær, 1988; Albæk, 1991; 1999; Skou Andersen & Hansen, 1991). Først i de seneste år, herunder i regi af Magtudredningen, er der for alvor kommet gang i analyser af beslutningsprocesser i dansk politik.¹ Ellers har interessen traditionelt mere samlet sig om analyser af samspilsmønstre (f.eks. korporatisme, netværksstudier) eller studier af bestemte aktører og institutioner (f.eks. parlamenter, politiske partier, interesseorganisationer, medier). Det er der flere grunde til. Den vigtigste er, at det alligevel ikke er så ligetil at studere politiske beslutningsprocesser. Blandt andet er der mange former for indflydelse, som det er svært at måle; desuden kan politik ikke reduceres til ren interessekamp, men indeholder også elementer af problemløsning; og effekter af ideer og institutioner kan ikke altid formuleres i termer af aktørers interesser og magt.

Disse problemer vender vi tilbage til i kapitel 2, der dels behandler teoretiske og metodiske problemer omkring studiet af politiske beslutningsprocesser, dels diskuterer forskellige teoretiske tilgange til analysen af velfærdsreformer – herunder også nogle, der vil hævde, at ensidig fokus på beslutningsprocesser indirekte fører til en overvurdering af spillerummet for sådanne beslutninger – af den politiske handlefrihed. På nogle områder er der angiveligt tale om en mere bunden opgave, hævder nogle, mens andre

påpeger de begrænsninger, der ligger i allerede vedtagne beslutninger, eller i fremherskende forestillinger om problemernes nærmere beskaffenhed.

Inden disse emner diskuteres nærmere i kapitel 2, præsenterer dette kapitel begrundelsen for netop at studere beslutningsprocesser til at belyse magt og indflydelse i det danske samfund – og for at vælge velfærdsreformer som område. Allerførst skal det dog præciseres, at beslutningsprocesser ovenfor er brugt i to forskellige betydninger: Dels om studiet af processerne i forbindelse med de enkelte beslutninger, dels om længere kæder af beslutningsprocesser inden for et politikområde, der tilsammen kan tegne et bestemt spor for politikens udvikling. For at undgå forveksling skal vi i det følgende bruge termen *beslutningsprocesser* om enkeltbeslutninger, hvorimod vi af mangel på bedre bruger betegnelsen *policy-processer* om de længere kæder af beslutninger, der skaber politikudviklingen på et område over en længere periode,² jf. figur 1.1. Det er specielt sådanne længere kæder af beslutninger, der er emnet for bogen her, men vi ser også nærmere på en række enkeltbeslutninger.

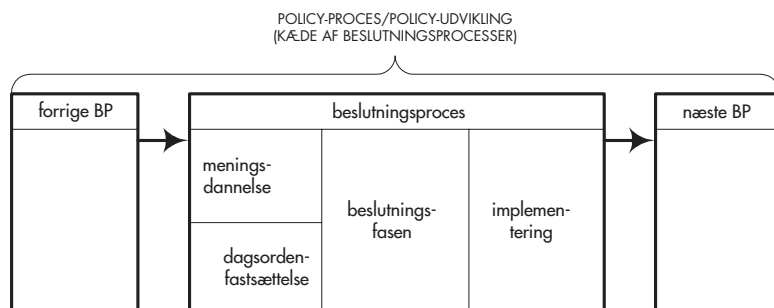
Endnu en præcisering er, at den enkelte beslutningsproces ikke er begrænset til selve beslutningsfasen. Forud for beslutningsprocessen går to delvist sammenhængende faser, som har påkaldt sig mere og mere opmærksomhed: meningsdannelse (dannelse af problemopfattelser og præferencer) og dagsordensfastsættelse (hvilke problemer defineres som problemer og kommer på den politiske dagsorden?). Og beslutningsprocessen slutter ikke med vedtagelsen af en lov: Der er ofte mange trin i implementerings- og forvaltningsfasen, før den pågældende lov får virkning i forhold til borgerne – hvis den overhovedet gør det. F.eks. er en bestemmelse om, at ledige kan anvises job, der indebærer fire timers daglig transporttid, kun af symbolsk betydning, hvis den enkelte AF-medarbejder i praksis kun anviser jobs, der kan nås inden for en time eller to.³

Sådanne faser skal forstås mere som en logisk end en faktisk kronologi: Dels kan de ikke altid adskilles, dels er der en feedback-effekt fra erfaring med resultaterne til problemopfattelse og dagsordensfastsættelse. Politiske beslutningstagere *lærer* af deres erfaringer.

En sidste præcisering skal også foretages indledningsvist: Vi skelner ikke i bogen her mellem begreberne magt og indflydelse. Det har ofte været forsøgt, f.eks. ved at forbinde indflydelse med overtalelse og magt med trussel om sanktioner (Lukes, 1974) – eller ved at bruge ordet magt endnu mere snævert som en ud fra nærmere angivne kriterier *illegitim* form for påvirkning (Thomsen, 2000). Vi finder disse sondringer mindre hensigtsmæssige

FIGUR 1.1.

Den enkelte beslutningsproces' forskellige faser og kæder af beslutninger



– og svære at opretholde i dag. Det er endda nærliggende at forestille sig, at „bløde“ påvirkningsformer i nogen grad afløser de „hårde“ – at trusler om sanktioner i stigende grad afløses af overtalelse, herunder af forsøget på at „sælge“ problemdefinitioner. I hvert fald er det sidste iøjnefaldende i dag. F.eks. har både DA og LO investeret i nyhedsmedier med analytisk tyngde (hhv. *Arbejdsmarkedspolitisk Agenda* og *A4*), fordi det er en vigtig kilde til indflydelse at være veludrustet med analyser og argumenter i forhold til offentligheden. Den „rå magt“ må kunne påberåbe sig legitimitet. Man kan måske endda formulere det derhen, at bogen her i højere grad handler om indflydelse end om magt i den anførte snævre forstand.

HVORFOR BESLUTNINGSPROCESSER?

Hvad kan en analyse af beslutningsprocesser så sige noget om, og hvad skal den indeholde? Vi præciserer i det følgende kort nogle af de vigtigste elementer, som udbygges i det følgende kapitel efter en lidt nærmere diskussion af nogle teoretiske og metodiske problemer.

HVEM ER MED?

Allerede det helt elementære spørgsmål om, hvem der deltager, bidrager til at besvare mange centrale spørgsmål om magt og indflydelse i samfundet: Hvor kommer initiativet fra? Hvilken rolle spiller medierne? Er der en offentlig debat om beslutningerne, eller foregår de lukket – og hvorfor? Diskuteres store reformudspil forudgående i partierne – har partiorgani-

sationerne nogen politikformulerende rolle, som det er almindeligt i mange andre lande? Hvilken rolle spiller interesseorganisationerne – er de overhovedet med, når de store beslutninger træffes? Har embedsmændene i centraladministrationen en selvstændig rolle? Hvor meget betyder eksperter som ideleverandører? Indgår hensynet til EU i beslutningsprocesserne? Ved at gå forholdsvis systematisk til værks og lave en liste over samtlige mulige aktører, der *kunne* være med og påvirke beslutningsprocessen, er det forholdsvis enkelt at undersøge, hvem der overhovedet deltager, hvilke præferencer de har, og om de får deres vilje eller må bøje af, jf. det overordnede analyseskema i figur 1.2.

Nogle af disse emner kan også belyses på anden vis end ved at studere beslutningsprocesser. Eksempelvis kan man lave systematiske undersøgelser af mediernes rolle, dels når de driver kampagnejournalistik, dels med fokus på den daglige udvælgelse og prioritering ud fra nyhedskriterier og -rutiner (Lund, 2002). Men det giver andre indfaldsvinkler og rejser nye spørgsmål at tage udgangspunkt i de „tunge“ beslutninger: Spiller mediernes overhovedet nogen rolle med hensyn til at sætte disse sager på dagsordenen? Og er der beslutninger eller dele af beslutningsprocessen, som mediernes slet ikke opfanger eller bevidst er holdt ude fra? Man kan også systematisk undersøge

FIGUR 1.2.

Overordnet analyseskema

SELVE BESLUTNINGSPROCESSEN: *WHO GOVERNS?*

- Hvem deltager: Hvilke aktører er med, og hvilke er ikke med?
- Hvilke ønsker (præferencer) har de, og hvordan forfølger de dem?
- Hvem får sin vilje?

FØR OG EFTER BESLUTNING: *WHO & WHAT GOVERNS?* SAMME SPØRGSMÅL TIL:

- Meningsdannelse: Hvor kommer aktørernes virkelighedsbillede fra? Og hvad betyder det?
- Dagsordenfastsættelse: Hvem og hvad sætter sagerne på dagsordenen?
- Implementering: (Hvordan) føres beslutningerne ud i livet?

BEGRÆNSNINGER, SOM AKTØRERNE HANDLER INDEN FOR: *WHAT (& WHO) GOVERNS?*

- Kæder af beslutninger: institutionelle spor (*path dependence*)
- Diskurser som institutioner
- Eksterne pres på velfærdsstaten

DEN SAMLEDE PROCES: MÅDEN AT TRÆFFE BESLUTNINGER PÅ: *HOW GOVERNANCE?*

f.eks. kontakten mellem interesseorganisationer og centraladministrationen og andre aktører (Christiansen & Nørgaard, 2003), eller man kan lave studier af f.eks. ideers og eksperters rolle med udgangspunkt i systematiske opgørelser over sådanne gruppers ageren (Albæk et al., 2002; Albæk, 2004). Men igen tilføjer det vigtig ny viden, når man prøver at spore, hvor ideerne stammer fra i forbindelse med vigtige konkrete beslutningsprocesser. Det er dog vigtigt at understrege, at de forskellige tilgange ikke udelukker, men tværtimod supplerer hinanden, så vi skal undervejs i bogen også inddrage resultater fra nogle af de ovenstående typer af undersøgelser.

IMPLEMENTERING

Som nævnt er der flere faser af beslutningsprocessen, som næsten kunne analyseres som selvstændige processer: Meningsdannelse og dagsordensfastsættelse forud for beslutninger, implementering og forvaltning efter beslutningerne. Blandt de sagområder, der indgår i undersøgelsen her, er det dog kun arbejdsmarkedspolitikken, der involverer større implementeringsproblemer. De er til gengæld omfattende – og det ville være et projekt i sig selv at give en blot nogenlunde dækkende analyse af implementeringen (for delstudier, se f.eks. Larsen et al., 1996; Larsen et al., 2001; Larsen & Stamhus, 2000; Arbejdsministeriet, 2000; Bredgaard et al., 2004). Det er dog vigtigt at holde implementeringen in mente, også i analysen af de faser, der går forud. Som Pressman og Wildavsky (1973) pegede på, ligger en stor del af den samlede beslutningsproces efter den formelle beslutning. Især arbejdsmarkedspolitikken kan involvere talrige aktører og beslutninger på mange niveauer (Winter, 1985), inden reglerne får virkning – eller netop *ikke* får virkning – for borgerne. En del af de oprindelige intentioner går tabt i hvert led af implementeringsprocessen, som først slutter, hvor *frontlinjebureaukraten* møder brugerne eller klienterne. Som nævnt er det ikke sikkert, at AF-medarbejderen i praksis udnytter de anvisnings- og sanktionsmuligheder, lovgivningen hjemler.

Dét er vigtigt at huske på, når man skal foretage en samlet vurdering: Selv om interesseorganisationers indflydelse på selve beslutningen kan være lille, kan de have et så godt greb om implementeringen, at de kan blokere uønskede konsekvenser. Eller politiske beslutningstagere kan give indrømmelser, som på papiret ser voldsomme ud, vel vidende at den forvaltningsmæssige praksis næppe ændrer sig voldsomt. Omvendt kan praksis undertiden ændre sig som reaktion på politiske signaler, uden at der sker

formelle ændringer i regelsættet. Som påpeget af Barbier (2004) er det i forbindelse med vurderingen af aktiveringsindsatsen i de europæiske lande afgørende at kende implementeringen: Er der tale om en disciplinerende *workfare* (som også dele af den danske lovgivning lægger op til), eller er der i praksis tale om en understøttende indsats, der styrker de lediges rettigheder (som f.eks. reglerne om individuelle handlingsplaner lægger op til)? – jf. de stærkt forskellige vurderinger hos Loftager (2002; 2004) og Jensen (1999).

HVEM OG HVAD SÆTTER DAGSORDENEN – OG HVOR KOMMER IDEERNE FRA?

Som sagt vil implementeringen kun indirekte indgå i analysen. Til gengæld vier analysen betydeligt større opmærksomhed til de faser, der går forud for selve beslutningsfasen, nemlig meningsdannelsen og dagsordensfastsættelsen. Hvornår og hvorfor kommer sagerne overhovedet på dagsordenen? Sker det som følge af bestemte aktørers målrettede indsats – og hvilke aktører taler vi om? Er det de ledende politikere i regeringen? Er det medierne, der udløser et handlingspres? Er det organisationerne, der presser på? Er det eventuelt et sammenfald mellem flere strømme af problemer, løsninger og politiske muligheder, der skal til, før sager – kortvarigt – kan komme fra den generelle politiske dagsorden til den egentlige beslutningsdagsorden (Kingdon, 1995)? Sådanne spørgsmål kan næsten kun studeres med udgangspunkt i konkrete sager.

Det gælder også meningsdannelsen, som ligger endnu længere tilbage i den logiske kronologi: Hvor kommer ideerne fra, og hvordan virker de på aktørerne? Vi tænker her først og fremmest på meningsdannelsen på *eliteniveau* – og vi tænker navnlig på de underliggende virkeligheds- eller problemopfattelser, der trækker et sæt af mulige løsninger med sig. Strengt taget bliver et problem først et problem, når nogen *definerer* det som et problem (Halvorsen, 2002). En særlig interesse knytter sig naturligvis til grundlæggende *skift* i problemopfattelser eller i opfattelser af mulige løsninger såsom ændringer i opfattelsen af arbejdsløshedens natur, årsager og konsekvenser. Hvor kommer sådanne nye ideer fra? Er det via partierne og de ledende politikere? Hvilken rolle spiller embedsmænd og eksperter? Og hvad med internationale tænketanke a la OECD, Verdensbanken eller EU? Hvis ideers oprindelse da overhovedet kan spores?⁴ Hvordan spiller sådanne problemopfattelser sammen med aktørernes interesser (Campbell, 2001),

og hvad skal der til, for at bestemte problemopfattelser sejrer? Hvordan er koblingen mellem problemer og løsninger (Zahariadis, 1999) – er det problemer, der søger en løsning, eller er det lige så ofte løsninger, der søger problemer? Har problemopfattelser deres eget liv, eller bruges de mest af politiske aktører som et taktisk middel til at legitimere deres interesser?

At ideer har betydning – ja endog, at løsninger søger problemer – er måske ikke noget nyt. Den rolle har politiske ideologier i en vis forstand altid haft. Det har de også stadig, selv om partierne nok har fået et mere „fleksibelt“ forhold til de „store fortællinger“, og selv om ideologierne ikke slår så godt til over for mere komplekse problemer og lige så kompliceret regulering. Men allerede ved den første danske socialreform i 1891 var ideologien ikke tilstrækkelig som vejledning. Politikerne var i vildrede, hvilket bl.a. fik Venstre til at stemme for en pensionslovgivning, som man ret hurtigt kom til at fortryde, jf. kapitel 3. Det er også karakteristisk, at de første europæiske socialreformer ofte blev skabt af eksperter, der studerede lovgivningen i andre lande.

POLICY-PROCESSER: DEN LANGSIGTEDE POLITIKUDVIKLING

Indtil nu har vi – stort set – opereret med forestillingen om, at de politiske beslutningers udfald bestemmes af interesser og ideer hos de aktører, der deltager i beslutningsprocessen. Men er det en realistisk forestilling? Hvor stor handlefrihed har aktører egentlig, når de træffer beslutninger? Der er navnlig to-tre typer af begrænsninger (*constraints*), som bliver tydelige, når man betragter længere kæder af beslutningsprocesser: Den første er *institutionelle begrænsninger*, der følger af tidligere truffne beslutninger (se nærmere om institutionsbegrebet i kapitel 2). I kraft af tidligere beslutninger vil der ofte være lagt nogle spor for den fremtidige politik, som man er mere eller mindre tvunget til at følge – i den forstand, at det vil have betydelige omkostninger (praktisk-administrativt eller politisk) *ikke* at gøre det. Uanset om man i Tyskland måtte vurdere, at de danske pensionsordninger var de tyske overlegne eller vice versa, ville det være så godt som umuligt at skifte fra et tysk til et dansk pensionssystem eller omvendt: Sporene binder.

Traditionelt har man navnlig hæftet sig ved de mekanismer, der *forhindrer* forandring. Men som vi skal se i de følgende kapitler, kan mekanismen også være den, at man begiver sig ind på et spor, der mere eller mindre *tvinger* til yderligere forandring. Et klassisk eksempel er den offentlige børne-

pasning i Danmark, som de færreste oprindeligt forestillede sig, skulle være et tilbud til *alle*, men som allerede i 1970'erne passerede et punkt (*point of no return*), hvor en række mekanismer gjorde det næsten uundgåeligt, at børnepasningen på sigt måtte nærme sig de 100 pct. Denne diskussion om sporafhængighed (*path dependence*) udbygges også i kapitel 2.

En ganske anden type begrænsning er den økonomiske – det „udefra“ kommende (*eksogene*) pres på velfærdsstaten: Politiske beslutninger træffes ikke i et vakuum. Der er ofte økonomiske problemer, der trænger sig på, og der er ikke total valgfrihed med hensyn til løsninger. Nogle vil endda mene, at handlingsrummet – i hvert fald set i fugleperspektiv – er temmelig begrænset, så det i virkeligheden bliver vildledende at analysere beslutningsprocesser, som om der var fuld handlefrihed. „Udefra“ kommende begrænsninger på velfærdspolitikken kan både komme fra de internationale og nationale samfundsmæssige omgivelser: Globalisering, europæisering og „ældrebyrde“ er i begyndelsen af 2000-årene de mest omdiskuterede eksempler på sådanne begrænsninger. Også her er det selvsagt relevant at studere politikken over lidt længere forløb. Tilpasningen kan i givet fald netop forventes at ske gennem en længere kæde af beslutninger, der også kan involvere *trial and error* og *læring* af erfaringen.

Men ofte hersker der betydelig usikkerhed om sådanne begrænsninger, så det umiddelbart mere kan være selve diskursen – f.eks. *forestillingen* om globalisering – der udgør en begrænsning. Sådanne diskursive begrænsninger kan fungere på samme måde som institutioner med hensyn til at strukturere valgmulighederne (Kjær & Pedersen, 2001; Torfing, 2001). Selv om de er knap så håndfaste, sætter de begrænsninger på, hvilke politikker der overhovedet kan overvejes. Den faste kronekurs eller synet på ledighed som et strukturproblem er eksempler på, hvordan sådanne diskurser strukturerer handlemulighederne. Diskurser er ikke uafhængige af institutioner – de indgår i et gensidigt forstærkende samspil, hvor diskurserne også er vigtige for den *læring*, der er mulig: Erfaringer vil naturligvis blive tolket i lyset af eksisterende diskurser, f.eks. således at hvad der „udefra“ kan ses som et tegn på politikken manglende effektivitet, kan tolkes „indefra“ som tegn på, at doseringen tværtimod skal forstærkes.

Selv om vi også i en række tilfælde skal gå i detaljen og vende hver en sten, så er det de mere langsigtede processer, der er hovedinteressen i bogen her. Det er vigtigt at være opmærksom på, at det billede, der tegner sig af drivkræfterne bag politikken tilblivelse, kan være ret så forskelligt, alt efter om man ser med lup på de enkelte beslutninger – eller man

ser længere processer som en helhed. Der kan næppe være tvivl om, at aktørernes drivkræfter i de enkelte detail-beslutninger i meget betydelig grad er varetagelse af meget snævre interesser – politiske og ikke mindst politisk-taktiske for partiernes vedkommende, snævre egeninteresser for organisationernes (måske af og til endda mere selve organisationens interesser end medlemmernes). Det er rationelle aktører (der handler under en vis usikkerhed), vi har at gøre med. Zoomer vi ud, tegner der sig ofte et noget andet billede, hvor (skiftende) problemopfattelser, (oplevede) begrænsninger af valgmuligheder eller ændrede præferencer spiller en afgørende rolle. Der kan tegne sig skjulte drivkræfter, som mere eller mindre sætter sig igennem bag aktørernes ryg, f.eks. at bestemte typer problemer bestandigt trænger sig på, at bestemte problemopfattelser pludselig tages for givne, at nogle løsninger ikke længere er mulige, eller at bestemte løsninger er uddefineret og ikke længere er „gangbare“. F.eks. synes det i første halvdel af 2000-årene ikke muligt at foreslå en sækning af mindstelønnen – eller omfordeling af arbejdet – som middel til at få flere i arbejde, selv om disse forslag var udbredte i første halvdel af 1990'erne. Højere skat er heller ikke en løsning på fremtidens demografiske udfordringer, og sådan kunne man blive ved. Både institutionelle begrænsninger og – ikke mindst – skiftende problemopfattelser vil stå forholdsvis centralt i analysen her, fordi de strukturerer (forholdsvis rationelle) aktørers handlemuligheder. I en vis forstand drejer det sig om på én gang at leve sig ind i og sætte sig ud over beslutningstagernes situation.

I ovenstående ligger også, at man kan operere med delvist forskellige forklaringer på det korte og lange perspektiv. Man havner næsten i det uløselige problem om forholdet mellem struktur og aktører, der har været til evig debat inden for samfundsvidenskaberne. Det er der næppe anden løsning på end at studere empirisk, hvordan aktører handler i konkrete beslutningsprocesser under de begrænsninger, som strukturerne sætter – og gøre det over en længere periode.

H V O R F O R V E L F Æ R D S R E F O R M E R ?

Denne bog omhandler som nævnt en serie store beslutninger på velfærds- og skatteområdet i 1980'erne og 1990'erne. Begrundelserne for denne udvælgelse er flere:

- Der er tale om meget „tunge“ politikområder og store reformer.
- De er velegnede til at belyse forskellige aktørers rolle.
- De er velegnede til at belyse betydningen af interesser og ideer.
- Der er mulighed for at studere længere forløb, sporafhængighed og sporskifter.
- De giver anledning til at diskutere betydningen af eksogene begrænsninger.
- Komparativ velfærdsstatsforskning tilbyder begreber for politikens indhold, begreber for forandring og komparationsmuligheder.

At der er tale om „tunge“ områder, er et vigtigt udgangspunkt, når man skal sammenligne med andre typer undersøgelser. Det gælder f.eks. i spørgsmålet om interesseorganisationernes eller erhvervslivets rolle: Ét er systematisk at undersøge omfanget af institutionaliserede eller uformelle kontakter; et andet er at vurdere indflydelsen, når det gælder de „store“ beslutninger. Noget lignende kan siges om partiorganisationerne: Ét er at studere subjektive vurderinger af indflydelse, f.eks. hos partimedlemmerne – men i hvor høj grad bliver partiorganisationerne involveret i de „store“ beslutninger? Og allermest gælder det måske medierne: Normalt vil man studere medierne med udgangspunkt i mediernes handlinger. Hvilket ofte fører til, at medierne tilskrives en meget vigtig rolle, undertiden endda så meget, at der tales om det „medievredne“ samfund. Men det kunne jo også tænkes, at medierne i nogle henseender slet ikke spiller så stor en rolle, som vi almindeligvis tror. I hvert fald har vi her mulighed for også at påpege mediernes eventuelle *fravær* – spiller medierne overhovedet nogen rolle, f.eks. med hensyn til at sætte dagsordenen, når det gælder de store velfærdsbeslutninger? Er de overhovedet i nærheden, når de store spørgsmål diskuteres? Giver de et vindue, så interesserede borgere har mulighed for at følge med?

Også muligheden for at inddrage elementer fra komparativ velfærdsforskning er væsentlig. Formålet her er naturligvis ikke at forklare velfærdsstatens udvikling, men at undersøge magt- og demokratiteoretiske problemstillinger med velfærdsreformer som case. Det er imidlertid ofte vanskeligt at forstå reformer og deres rækkevidde uden sagkundskab om det pågældende policy-område. For at tage en ganske sigende illustration: Uden baggrund i velfærdsstatsforskningen ville man måske slet ikke have opdaget den gennemgribende reform af pensionssystemet, der er sket i Danmark! I hvert fald ville en tilgang, der f.eks. tog udgangspunkt i de fremsatte eller vedtagne

lovforslag, slet ikke fange indførelsen af arbejdsmarkedspensioner – skønt den vel nok er den mest omfattende reform, der er sket på velfærdsområdet siden indførelsen af folkepensionen. Arbejdsmarkedspensionerne blev nemlig indført via overenskomsterne. Men de ændrede helt afgørende det „velfærdsmiks“, der netop er den afhængige variabel set ud fra et velfærdsforskningsspektiv. Selv når det gælder de rent offentlige tiltag, er det først i et sådant perspektiv, man får en målestok for, hvor stor rækkevidde forandringerne har.

Den komparative vinkel ville vi gerne have dyrket noget længere, end der har været mulighed for her, både når det gælder de politiske processer, og når det gælder ændringerne i velfærdssystemerne. Navnlig det første har været uoverkommeligt, fordi det ville kræve lige så detaljerede analyser for de politiske processer i andre lande. Derimod kan man trække på en omfattende litteratur, når det gælder velfærdssystemer. I begge tilfælde rækker alene det komparative *perspektiv* dog til at udpege en række forhold, som man måske ellers ville tage for givne.

Det valgte fokus på velfærdsreformer i bred forstand (herunder skattereformer) giver til gengæld nogle begrænsninger, med hensyn til hvor langt man kan generalisere ud fra undersøgelsens resultater. Det skal i øvrigt understreges, at der ikke i det valgte design ligger nogen ambition om systematisk at sammenligne sagområderne på tværs, f.eks. ud fra et *most similar* eller *most different* design. Der er snarere tale om et *most important* design, og selv om man naturligvis må notere sig politikområdernes forskellighed (f.eks. interesseorganisationers forskellige rolle på det skattepolitiske og arbejdsmarkedspolitiske område), så er det ikke *den* forskel, der har den teoretiske interesse her. Interessen er i stedet at kunne sige noget om de virkelige „tunge“ områder – med de begrænsninger, det giver.

BOGENS PLAN

Policy-analysens og velfærdsstatsforskningens bidrag uddybes i det efterfølgende kapitel 2, der endvidere diskuterer en række teoretiske og metodiske problemer ved at studere magt og beslutningsprocesser – og hvordan disse kan håndteres med henblik på netop nærværende studie. Kapitlet afsluttes med et mere detaljeret analyseskema, der præciserer nogle af de spørgsmål, der så systematisk som muligt kan rejses til de udvalgte cases. Formålet er ikke at opstille nogen teori og knap nok en sammenhængende teoretisk ramme, men først og fremmest at specificere, hvad man bør lede efter.

Kapitel 3-5 behandler efterfølgende politikudviklingen inden for de forskellige områder. Pensionsreformen følger stort set sit eget liv, mens reformerne på skatteområdet og på arbejdsmarkedet lige siden „århundredets plan“ i 1989 har været forbundne, herunder af en række delvist fælles problemopfattelser. Endelig er der efterlønsindgrebet (kapitel 6), der dels knytter sig til reformerne på arbejdsmarkedet, dels repræsenterer en radikaliseret udgave af en måde at træffe beslutninger på, der blev udbredt i 1990'erne.

Grundlaget for analyserne er både eksisterende litteratur, herunder en række specialer skrevet af universitetsstuderende, og nyindsamlet skriftligt materiale, såvel som personlige interviews med de involverede aktører. Kapitlerne er disponeret således, at de efter en beskrivelse af sagsforløbet og af reformernes rækkevidde mere systematisk søger at besvare de rejste spørgsmål. Der er først og fremmest tale om det, man almindeligvis betegner *thick description* – dvs. en mest mulig systematisk og teoretisk orienteret beskrivelse, i modsætning til en rent historisk beskrivelse, der søger at få alle detaljer med, men let forbliver rent beskrivende. Endelig skal det nævnes, at vi har søgt at få lidt med også om de seneste reformer efter 2001, så vi kortfattet kan diskutere, i hvor høj grad 1990'ernes måde at træffe beslutninger på er karakteristisk for netop denne periode, f.eks. hvad angår Finansministeriets rolle (Jensen, 2003), og i hvor høj grad der er tale om langtidstendenser, der fortsætter til andre tider og under andre regeringer. Det sidste sker navnlig i kapitlerne 7-8, der opsamler de vigtigste konklusioner på tværs, set i forhold til de rejste spørgsmål om magt og indflydelse.

NOTER

- 1 I de seneste år har der været en hastig vækst. Først med en række specialeafhandlinger mv., bl.a. Kjær Rasmussen (1996); Kallestrup (2000; 2003); Houllberg Nielsen (2000); Ræbild & Spangsberg Kristiansen (2000); Albrekt Larsen et al. (2000). Og herefter med en række analyser gennemført ikke mindst i regi af Magtudredningen. Nyere analyser omfatter bl.a. Vrangbæk (2001); Due & Madsen (2003); Winter (2003); Torfing

- (2003; 2004); Jensen (2003); Borchorst (2003); Boje & Kallestrup (2004); Christiansen et al. (2004); Albæk (2004) samt Loftager (2004).
- 2 Sprogbrugen er ikke helt uproblematisk, men er valgt af mangel på bedre. Inden for policy-analysen henviser *policy-proces* lige siden Lasswell (Lerner & Lasswell, 1951; Lasswell, 1956 – sidstnævnte bruger dog termen *decision process*) i stedet ofte til, at processen behandles fra start til slut, fra de første ideer til programmets evaluering og/eller afslutning. Som sådan er det oprindeligt knyttet til Lasswells forestilling om stadielopdeling, som i de senere år har været under hård kritik. I bogen her bruges policy-processer i stedet om de processer, der bestemmer policy-udviklingen inden for et område. Den traditionelle sprogbrug er først og fremmest knyttet til enkeltprogrammets udvikling, gennemførelse, afslutning. Policy-analyse har i øvrigt udviklet sig fra at være en anvendelsesorienteret, tværvidenskabelig disciplin (en overgang stærkt præget af cost-benefit-analyse), til at være langt mere grundforskning, med studiet af policy som omdrejningspunkt.
 - 3 Som vi skal vende tilbage til, er symboler dog også vigtige i politik – og ofte endda effektive. F.eks. er der næppe mange, der ædrueligt forestiller sig, at man via diverse forbud mod salg af alkohol til de helt unge kan afskære dem fra at købe de eftertragtede dråber. Men signalet, herunder til forældre og de unge selv, kan være nok så effektivt, selv om loven i snæver forstand ikke lader sig håndhæve.
 - 4 Et centralt begreb i den angelsaksiske diskussion om de ledige var begrebet *dependency culture*, der blev introduceret af Charles Murray (1984), som også introducerede begrebet i Storbritannien et par år senere (Dean & Taylor-Gooby, 1992). Ti år senere dukkede begrebet „forsørgerkultur“ pludselig også op i den danske debat (Den alternative Velfærdskommission, 1995). Der er formentlig en forbindelse – men det lader sig næppe gøre at spore den.

ELEMENTER TIL EN TEORETISK RAMME

Dette kapitel uddyber diskussionen af nogle af de teorier og metodeproblemer i analysen af politiske beslutningsprocesser og velfærdsreformer, som kort blev skitseret i forrige kapitel. Først diskuteres de klassiske problemer i forbindelse med analyse af magt og indflydelse i beslutningsprocesser – og hvordan man kan finde praktiske udveje, der i alt fald delvist løser disse problemer. Dernæst diskuteres teorier om dagsordensfastsættelse og om diskursers og ideers rolle i forhold til politiske aktører. Disse teorier om politisk forandring suppleres til slut med bidrag fra studiet af politiske forandringsprocesser, som er udviklet dels i samspillet mellem nyinstitutionel teori og velfærdsstatsforskningen, dels i samspillet mellem økonomiske analyser og velfærdsstatsforskningen. Endelig diskuteres sammenhængen mellem teorierne og forskellige analyseniveauer – henholdsvis beslutningsproces, policy-proces og det, man mere overordnet omtaler som velfærdspolitik. Fokuseringen på policy-processer – det mellemliggende niveau – blotlægger nogle faktorer, som analyser på andre niveauer ofte vil overse. Analyse af enkeltbeslutninger kan let overse de institutionelle rammer, især afhængigheden af tidligere beslutninger, mens analyse af hele velfærdsstatens udvikling – f.eks. ud fra opgørelser over sociale udgifter, kompensationsgrader osv. – ofte forbigår de politiske beslutningsprocesser, der ligger bag.

Vægten i det følgende er lagt på at samle elementer til en teoretisk ramme og ledetråde og hypoteser til brug i de efterfølgende empiriske analyser. Et fælles træk for de nyere teorier er, at der *delvist* brydes med det aktororienterede magtbegreb, så man ikke (kun) spørger *who governs*, men også *what governs* og *how governance*: Hvordan bliver politiske beslutninger egentlig til, og hvilke betingelser er det, aktørerne handler under? Hvem og hvad skaber politisk forandring? På basis heraf opstilles sidst i kapitlet nogle simple analyseskemaer, der præsenterer nogle af de fælles spørgsmål, der kan rettes til beslutningsprocesserne på de enkelte områder.

MAGT OG BESLUTNINGSPROCESSER – SVÆRE AT STUDERE

Som sagt er beslutningsprocesser *locus classicus* for analyser af magt og indflydelse, i særdeleshed for det aktørorienterede magtbegreb. Dahl (1961) trækker på Weber i udviklingen af sit enkle, intuitive magtbegreb: Magt er en relation mellem aktører, A og B. Og A har magt over B, hvis A kan få B til at gøre noget andet, end B ellers ville have gjort. Opgaven er derfor at studere beslutningsprocesser: Hvilke aktører deltager, hvilke præferencer har de, hvilke strategier anvender de for at få indflydelse, og i hvor høj grad får de deres vilje over for de andre aktører? Fremgangsmåden er både ligetil og plausibel.

Det viste sig dog hurtigt, at der var betydelige metodiske problemer forbundet med at studere magt og indflydelse i beslutningsprocesser. Den klassiske kritik er, at man risikerer at glemme en række magtformer, hvis man udelukkende fokuserer på beslutningsprocessen og de aktører, der er involveret i den. Nogle har præciseret, at man i særlig grad bør interessere sig for inklusions- og eksklusionsmekanismer, der er bestemmende for, om potentielle aktører er holdt ude fra de beslutningsfora eller netværk, hvori beslutninger reelt træffes (Hoff, 2003). En anden og mere klassisk indvending er, at man må se på, om bestemte potentielle *sager* (issues) bliver holdt ude fra den politiske dagsorden – det såkaldte *nondecision*-problem (Bachrach & Baratz, 1962; 1963). En tredje indvending er, at aktører godt kan have indflydelse, selv om de slet ikke deltager i beslutningerne, fordi beslutningstagerne kender deres præferencer og foruddiskonterer deres eventuelle reaktion. F.eks. kan stærke organisationer, erhvervslivet og – ikke mindst – vælgerne på den måde godt have stor *indirekte indflydelse* i kraft af deres ressourcer, selv om de ikke deltager. Og endelig kan magt bestå i at kunne styre andres *præferencer* eller *valgmuligheder* (Lukes, 1974).

Nondecisions, indirekte indflydelse og kontrol med præferencer og valgmuligheder har det til fælles, at sådanne magtformer er sværere at måle. Man kan dog hævde, at problemerne har været overdrevne, og at opgaven er vanskeliggjort af, at spørgsmålene er formuleret snævert som *udelukkelse* af emner fra dagsordenen i stedet for *påvirkning* af dagsordenen, og som manipulation af præferencer eller valgmuligheder, i stedet for påvirkning af meningsdannelsen og institutionelle begrænsninger af valgmulighederne.

Opgaven forekommer således ikke umulig. Det kræves først og fremmest, at analysen udvides, og at den tager en række forbehold. Man må således tage højde for:

- at beslutningstagere kan foruddiskontere andres reaktioner, først og fremmest erhvervslivets og vælgerne, så disse godt kan have en indirekte indflydelse, selv om de ikke direkte deltager i beslutningerne.
- at nogle aktører kan holde bestemte emner ude af den politiske dagsorden – eller mere generelt: Det må undersøges, hvem – og hvad – der bestemmer den politiske dagsorden.
- at aktører ikke altid danner deres præferencer frit – eller mere generelt: Det må undersøges, hvor ideerne – problemopfattelserne og løsningsmulighederne – kommer fra, hvordan givne diskurser uddefinerer andre ideer og løsninger, og hvordan de virker sammen med aktørers interesser. Og det må undersøges, hvordan institutioner begrænser handlemulighederne.

At undersøge dagsordensfastsættelse, meningsdannelse og institutioners betydning er ikke nogen umulig opgave. Som det skal vises i det følgende, er det for så vidt, hvad *mainstream* politologi har gjort i de sidste par årtier, blot ikke så ofte relateret eksplicit til den klassiske magtdiskussion.

Et delvist relateret argument henviser til, at de klassiske beslutningsprocesanalyser fokuserede for snævert på selve beslutningsprocessen, dvs. startede for sent i forløbet og sluttede for tidligt. Hvad det sidste angår, må man som nævnt i kapitel 1 inddrage implementeringsfasen: Syretesten på magt er ikke at få forslag vedtaget, men at få dem implementeret med det tilsligtede resultat. Argumentet om at studere, hvad der går forud, er delvis en gentagelse af, hvad der allerede er nævnt, nemlig at meningsdannelse og dagsordensfastsættelse må inddrages i analysen (meningsdannelse her ikke forstået som holdningspåvirkning, men som tilvejebringelse af virkelighedsopfattelser, først og fremmest på eliteplan).

I forhold til aktørperspektivet er komplikationen, både når det gælder dagsorden og meningsdannelse, at dagsordenen ikke nødvendigvis sættes, og ideer ikke nødvendigvis leveres i et bevidst forsøg på at opnå indflydelse eller magt over andre, og at det ikke altid er identificerbare aktører, der står bag. Det kan f.eks. være medier, der rapporterer rutinemæssigt i overensstemmelse med gældende nyhedskriterier, der pludselig sætter en sag på dagsordenen; meningsdannelsen kan påvirkes af policy-eksperter, der bliver grebet af nye paradigmer; og handlemulighederne kan til- eller utilsigtet være struktureret af tidligere policy-beslutninger. Man kan ikke altid henføre udfaldet af politiske beslutningsprocesser så entydigt til bestemte aktørers interesser, og under alle omstændigheder er processen kompleks. Ofte

må spørgsmålet om, *hvem* der bestemmer udfaldet af beslutningsprocesser, suppleres med et spørgsmål om, *hvad* der bestemmer, og *hvordan* det sker. Som regel er det ikke et enten-eller, men et både-og. Vi finder som regel aktører, der temmelig bevidst forfølger egne interesser, men ikke udelukkende, og selv hvor rationelle egeninteresser er motivet, kan præferencer ofte skifte på grund af ændrede virkelighedsopfattelser og handlemuligheder (Knight, 2001).

Sådanne problemstillinger har stået centralt i nyere policy-analyser af politiske beslutningsprocesser såvel som inden for velfærdsstatsforskningen. I det følgende skal vi se lidt nærmere på nyere teorier om dagsordensfastsættelse, meningsdannelse og strukturering af handlemuligheder, herunder i forbindelse med mere langstrakte kæder af beslutningsprocesser.

DAGSORDENSFASTSÆTTELSE

Når det gælder dagsordensfastsættelse, må der først skelnes mellem forskellige dagsordener: borgernes/vælgernes dagsorden, mediernes dagsorden, den politiske dagsorden og endelig den politiske beslutningsdagsorden (Kingdon, 1995). De er ikke sammenfaldende. Borgerne er ikke nødvendigvis optaget af de emner, der præger mediernes, og de problemer, der diskuteres på Christiansborg, er ikke nødvendigvis noget, som optager vælgerne eller offentligheden. Endvidere er det kun en delmængde af de sager, der diskuteres blandt politiske beslutningstagere, som nogen sinde kommer på den politiske beslutningsdagsorden. Det er navnlig den politiske dagsorden (de sager, der diskuteres på Christiansborg) og den politiske beslutningsdagsorden (de sager, hvorom der kan træffes beslutning), vi her interesserer os for.

Dagsordensfastsættelsen kan bunde i, at der er påtrængende problemer, der kalder på en løsning, eller den kan afspejle en simpel interessekamp mellem modstridende interesser. Men undertiden er det mere kompliceret. Det underlige er, at det nogle gange er umuligt at sætte en sag på dagsordenen, medens der til andre tider pludselig kan træffes ganske vidtrækkende beslutninger. Det er beskrevet i en række inspirerende og provokerende, men ikke alt for præcise og stærkt metaforiske teorier om beslutningsprocesser i almindelighed og dagsordensfastsættelse i særdeleshed.

Den første var den såkaldte „skraldespandsmodel“ (Cohen, March & Olsen, 1972). Modellen findes i forskellige formuleringer, hvis indbyrdes konsistens ikke altid er helt indlysende. Men udgangspunktet er en opdeling

i tre idealtyper af beslutningsprocesser: Den rationelle beslutningsmodel, forhandlingsmodellen og skraldespandsmodellen. Vrangbæk (2001) har skærpet billedsproget med betegnelserne: ingeniørarbejde, hundeslagsmål og hovedløs høne. Skraldespandsmodellen bygger på, at der er løse koblinger mellem problemer, løsninger og beslutningsanledninger, undertiden også aktører, således at de kan ses som uafhængige strømme, der i visse tilfælde flyder sammen (i en „skraldespand“) og kan give anledning til en beslutning. Pointen er, at det er den *tidsmæssige* og ikke den logiske kobling mellem disse strømme, der fører til beslutninger: Problemer søger løsninger, begge dele søger beslutningsanledninger, og aktørers præferencer er usikre.

Skraldespandsmodellen var inspireret af erfaringer med beslutningsprocesser på universiteter (!), hvor aktører typisk er beslutningstagere på deltid og ofte har uklare præferencer. Danske politiske beslutninger, der har været analyseret under et skraldespandsperspektiv (Riiskjær, 1988; Skou Andersen & Hansen, 1991; Albæk, 1993; 1999), tegner dog et knap så anarkisk billede: De har snarere det til fælles, at et pludseligt opstået pres fra medierne, sekunderet af en politisk opposition eller andre aktører, der er parate til at udnytte situationen, overrumpler regering eller bystyre, så de er tvunget til at træffe hastige og ikke altid lige velovervejede beslutninger. Men inden for disse begrænsninger finder man ganske rationelle aktører med ret klare politiske præferencer i et indbyrdes taktisk spil. Pointeringen af, at aktører ofte kan handle under usikkerhed, og at præferencer derfor er usikre, er dog vigtig. Det samme er erkendelsen af, at beslutningsmuligheder kan opstå hurtigt – og forsvinde hurtigt igen.

Det er navnlig den situation, Kingdon (1995) har beskrevet i sin bog om dagsordensfastsættelse, der bygger videre på skraldespandsmodellen. Han opererer med tre uafhængige strømme, der må flyde sammen, for at en sag kan komme på den politiske beslutningsdagsorden: En problemstrøm, en policy-strøm og en politisk strøm. Problemstrømmen styres af bl.a. løbende indikatorer, begivenheder i medierne, eller feedback fra eksisterende programmer. Policy-strømmen beskrives som en „ursuppe“ af ideer, der til stadighed flyder rundt, hvor nogle forsvinder, nogle opstår og andre kombineres eller forandres. De, der er praktisk gennemførlige og forenelige med dominerende værdier, har en chance. Men kun hvis de på én gang kan kobles til problemer fra problemstrømmen og til den politiske strøm, hvor centrale faktorer er stemningen i befolkningen (*national mood*) og flertalsmuligheder, herunder ændringer i regering og parlament. Det

er kun i særlige situationer, disse strømme flyder sammen, så der – i reglen kortvarigt – åbner sig et vindue for beslutningstagen, hvor *politiske entreprenører* har mulighed for at sætte sager på dagsordenen. Også hos Kingdon er løsninger bestandigt på jagt efter problemer, og også her er *timing* afgørende. Forståelse for denne timing er én af de egenskaber, der kendetegner en „gammel rotte“ i det politiske håndværk.

Kingdons model er dog udviklet på basis af studier af sundheds- og transportpolitik i USA, hvor det politiske system bevidst er designet med henblik på at gøre det vanskeligt at træffe beslutninger. Det må forventes, at beslutningstagen på centrale velfærdsområder i de europæiske *parlamentariske* systemer er mindre anarkisk, og at regeringen spiller en langt større udfarende rolle. Men også her er det interessant at undersøge, om problemer og løsninger har deres eget liv – dvs. om koblingen mellem problemer og løsninger er løs og skiftende. F.eks. er det ikke givet, at pensionsreformer er koblet på pensionsproblemer; de kan f.eks. være koblet til opsparingsproblemer; tilsvarende kan de samme forslag til ændringer af skatterne, som vi skal se, kobles på ganske forskellige problemer. Selv i situationer, hvor der vedtages større reformer, kan man således ikke tage for givet, at løsninger og problemer hænger rationelt sammen, eller at de politiske beslutningstagere har fuld kontrol over, hvilke problemer der tages op.

Problemer kan f.eks. afspejle en bevidst kampagne i medierne, og i så fald kan man tale om medierne som en aktør, der påvirker begivenhederne. Men i hverdagen er det anonyme nyhedskriterier og nyhedsrutiner, der styrer mediernes udvælgelse (Lund, 2002; Goul Andersen, 1993). Der er tale om vilkår, der påvirker politiske beslutninger, uden at det nødvendigvis kan henføres til bestemte aktører. Det er ikke altid så meget *who governs* som *what governs*.

Analysen bør dog rettes ind imod, at de større reformer af velfærdsstaten i højere grad end de sager, Kingdon og andre analyser af „uafhængige strømme“ tager sigte på, sættes på dagsordenen af politikere i regeringen, enten som led i mellem- eller langsigtede strategier eller ud fra mere akutte, kortsigtede behov. Politikken kan være drevet af hensyn til problemløsning eller hensyn til baglandets interesser, men også mere kortsigtede taktiske hensyn må tages i betragtning, f.eks. markeringsbehov over for vælgerne eller taktisk-parlamentariske forhold. At reformer undertiden kan udspringe af kortsigtede, taktiske politiske formål, er i øvrigt en situation, som velfærdsstatsforskningen normalt ikke tager højde for, jf. nedenfor.

MENINGSDANNELSE, INSTITUTIONER OG STRUKTURERING AF HANDLEMULIGHEDER

GRUPPETEORI OG RATIONAL CHOICE

Traditionelle analyser af politiske beslutningsprocesser og ikke mindst policy-processer har ofte bygget på et gruppeperspektiv, der primært ser politiske aktører som repræsentanter for gruppeinteresser (Elvander, 1980; Korpi, 1983). De har fået konkurrence både af *rational choice*-teori, der anlægger et mere individorienteret syn på interesser, og af nyinstitutionalisme og diskursteori, der i højere grad ser interesser eller præferencer som en afhængig variabel.

I *rational choice*-teori er interesser det helt centrale, men dette perspektiv er grundlæggende individorienteret og ser mere politikken som et resultat af (egen-)nyttemaksimerende individers handlinger. Ofte opereres dog med „heroiske antagelser“ om, at kollektive aktører kan analyseres som enhedsaktører. Dermed kan *rational choice*-perspektivet nærme sig gruppeperspektivet, men man vil inden for *rational choice*-perspektivet være tilbøjelig til f.eks. også i høj grad at hæfte sig ved interesseorganisationers varetagelse af egne interesser som organisationer og ikke kun varetagelsen af medlemmernes interesser. Tilsvarende vil man f.eks. være mere tilbøjelig til at se partier som stemmemaksimerende (selv om man også anerkender muligheden for, at partierne kan være *office-seeking*, eller – mere i overensstemmelse med gruppeperspektivet – *policy-seeking*). Eventuelt kan partier og andre aktører som ovenfor antydnet spille flere forbundne spil på én gang (*nested games*) på forskellige arenaer (Tsebelis, 1990), f.eks. den parlamentariske og den vælgermæssige. Allerede den nærmere karakter af interessemotiverne vil det være interessant at kortlægge i forbindelse med beslutningsprocesanalyserne.

INTERESSER OG DISKURSER

De snævert interesseorienterede tilgange til politik har dog fået stigende konkurrence af kognitive retninger, der tilskriver ideer og problemløsning større selvstændig betydning, både for dagsordensfastsættelsen og for aktørernes præferencer, der i højere grad bliver afhængig variabel. Nyere samfundsforskning har hæftet sig ved, at der ikke (blot) findes problemer „derude“ i virkeligheden. De bliver først til „rigtige“ problemer, når nogen *definerer* dem som problemer. Det er en erkendelse, man bl.a. har dyrket

inden for litteraturen om *sociale problemer* (Halvorsen, 2002), inden for forskellige varianter af *diskursanalyse* (Fairclough, 1993; Laclau & Mouffe, 1985; Torfing, 2001; 2004) og mere bredt inden for den såkaldte *socialkonstruktivisme*, der som generel videnskabsteoretisk retning fremhæver, at de kategorier, vi oplever verden med og handler ud fra, er sociale konstruktioner (Berger & Luckmann, 1966; Wenneberg, 2000). Sådanne forhold er *rational choice*-teori blind over for – her ser man præferencer som eksogent givne, ikke som afhængig variabel (bortset fra, at de må tilpasses institutionelle muligheder). Også en traditionel gruppeorienteret tilgang betragter interesser som uproblematisk og tillægger ideer en ret underordnet rolle – ideer er først og fremmest et følgefænomen, et fænomen, der primært tjener til at legitimere gruppeinteresser.

At ideer ofte er bestemt af interesser, bør bestemt ikke ignoreres. Men som Simon (1985) fremhæver i sin polemik med *rational choice*-teori, kan selv rationelle aktører ikke altid vide, hvad der er rationelt for dem selv. Simon foreslår i stedet en *proceduremæssig* rationalitet, hvor aktører handler under usikkerhed: De tilstræber at handle rationelt, men ved ofte ikke, hvordan de gør det. På et abstrakt plan er præferencerne klare nok, men de operationelle præferencer, der styrer adfærd, bliver til under indtryk af givne virkelighedsopfattelser. Dermed bliver sådanne virkelighedsopfattelser afgørende. Og for at fortsætte ræsonnementet: Det samme gør *definitions-magten*: Evnen til at definere eller præge sådanne virkelighedsopfattelser.

I bogen her knytter interessen sig ikke mindst til større *paradigmeskift*, hvor problemer pludselig defineres på en helt anden måde end tidligere – analogt med Kuhns (1962) berømte teori om, hvordan (natur-)videnskabelige paradigmer afløser hinanden. Hall (1993) beskriver et paradigmeskifte som en overgang fra én grundlæggende forståelsesramme til en ny forståelsesramme, der opererer med nye problemforståelser, løsningsmuligheder og målsætninger. Det er kendetegnende, at „denne forståelsesramme er indlejret i selve den terminologi, igennem hvilken de politiske beslutningstagere kommunikerer, og [policyparadigmet] er netop så indflydelsesrigt, fordi så meget bliver taget for givet og generelt er lukket over for nærmere undersøgelse“ (Hall, 1993: 279; egen oversættelse). Hall skelner i forlængelse heraf mellem ændringer af første, anden og tredje grad. Førstegradsændringer beskrives som tekniske *indstillinger* (*settings*) af et allerede eksisterende politikinstrument – ændringer af satser, perioder, osv. Andengradsforandringer er mere omfattende og beskrives som ændringer i *teknikker/politikinstrumenter* til at opnå allerede givne mål. Endelig indebærer ændringer af tredje grad

grundlæggende paradigmeskift, altså forandringer i hele problemforståelsen, nye begreber, nye målsætninger osv.

Halls begreber er plausible, men ikke så enkle at anvende i praksis. De er modelleret over omslaget fra keynesianisme til monetarisme, bl.a. i Margaret Thatchers regime i Storbritannien i 1980'erne. Af samme grund forbinder han paradigmeskift med stor social og politisk konflikt og antager i det hele taget en ligefrem korrelation mellem graden af ændringer og graden af konflikt. Det kan dog langt fra tages for givet; i Danmark toppede konfliktniveauet i forbindelse med efterlønsreformen 1998, der var en førstegradsændring, samt under den borgerlige firklovreregerings første år 1982-85, hvor man skar lidt ned på ydelserne og anviste en rendyrket eksportstrategi som middel til at bekæmpe arbejdsløsheden (hhv. første- og andengradsændringer). Som vi skal se, gav de grundlæggende ændringer i økonomiske problemforståelser i slutningen af 1980'erne derimod ikke anledning til større konfrontationer. Også på endnu et område halter typologien: En omgang med „grønthøsteren“, f.eks. i forbindelse med offentlige budgetbesparelser, betyder selvsagt ikke alverden. Men virkelige *store* ændringer, f.eks. i niveauet for sociale ydelser – herunder i princippet også gentagne omgange med grønthøsteren – kan faktisk godt føre til *kvalitativ* forandring af stor rækkevidde. Problemet er nok, at Hall blander for mange dimensioner sammen i sin typologi – institutionsændringer, gradsændringer, effekter, konfliktniveau mv.

Styrken ligger navnlig i forståelsen af paradigmers måde at fungere på og i forståelsen af paradigmeskift. Analogt med Kuhns (1962) analyse af videnskabelige revolutioner må man antage, at paradigmeskift navnlig (men ikke udelukkende) forekommer som følge af funktionsvanskeligheder for eksisterende politikker og akkumulering af anomalier, som ikke lader sig forklare i det eksisterende paradigme (Hall, 1993; Goul Andersen, 1993). Men ligesom videnskabelige paradigmer vil policy-paradigmer bortforklare anomalier eller tolke dem inden for paradigmets rammer (Goul Andersen, 1993); manglende „behandlingsresultater“ vil således normalt ikke føre til en forkastelse af diagnosen, men måske ligefrem føre til den slutning, at der er behov for en stærkere medicin – mere af det samme.

Også andre har med lidt andre termer beskæftiget sig med paradigmers måde at fungere på, herunder ikke mindst evnen til at udgrænse alternative forståelser. Både Hall (1993) og Fairclough (2000) har betonet sprogets betydning som eksklusionsmekanisme. I forlængelse heraf skal vi bl.a. beskæftige os med, hvordan bestemte ord blandt politiske beslutnings-

tagere kan få betydning som en slags løsen (*shibboleth*) til at deltage i den „seriøse“ policy-debat. Dannelsen af fælles forståelser og udgrænsning af alternative forståelser er bl.a. også et tema for Haas (1992), der taler om, at der i samfundet generelt eller inden for delsektorer kan opstå *epistemiske fællesskaber*, og for Foucault, der taler om *sandhedsregimer* af diskurs, viden og magt, der cementerer bestemte problemopfattelser og udelukker alternative opfattelser (jf. også Gordon, 1981). Evnen til at institutionalisere nye virkelighedsbilleder, herunder f.eks. gennem løbende monitoring og indsamling af indikatorer, må antages at være et vigtigt led i magtudøvelsen i nutidens samfund (jf. også Kjær & Pedersen, 2001).

Kampen om problemdefinitioner er i høj grad interessebestemt. Men deraf følger ikke, at ideer, herunder økonomiske filosofier, socialpolitiske forestillinger om in- og eksklusion osv., kan reduceres til blot og bar interesselegitimering. De har selvstændig betydning for, hvordan aktører oplever deres interesser. Men hvor kommer sådanne nye virkelighedsopfattelser fra, hvorfor slår de igennem, i hvor høj grad kan de knyttes til bestemte aktører, hvordan agerer interesseorienterede aktører i forhold til sådanne virkelighedsopfattelser – er accept f.eks. betinget af, i hvor høj grad virkelighedsopfattelser er forenelige med aktørernes interesser? Hvordan strukturerer og modificerer kognitive forestillinger politiske aktørers præferencedannelse? – det er vigtige empiriske analysespørgsmål. Vi skal se, hvorledes ændrede paradigmer sætter sig igennem i dansk politik på de undersøgte områder, til dels som følge af aktørers bevidst interessebestemte handlinger, til dels som dannelse af fælles forståelser.

Diskurser kan langt hen ad vejen analyseres parallelt med institutioner på den måde, at de strukturerer aktørers valgmuligheder og giver identiteter – med Wildavskys (1987) vending besvarer de spørgsmålet: „Hvem er jeg, og hvad skal jeg gøre?“, som vi måske bør omformulere til: „Hvordan er situationen, og hvad kan jeg gøre?“, jf. også begrebet diskursiv institutionalisme (Kjær & Pedersen, 2001; Torfing, 2001). Torfing (2001) sidestiller nærmest diskurser og institutioner. Det er nok at gå for vidt. Institutioner rummer diskurser, og diskurser fungerer til dels som institutioner, men det er ikke sammenfaldende begreber.

Når vi kommer til institutioner, er det vigtigt at præcisere, at begrebet bruges om to forskellige fænomener: Dels om *regler og normer for, hvordan der træffes beslutning* – „regler og normer, der tilskynder, påbyder eller forbyder bestemte former for adfærd“ (Christiansen, 1997: 351), dels om den *programmatisk struktur* i offentlige politikker (Green-Pedersen, 2000) – f.eks. et skattefinansieret over for et bidragsfinansieret pensionssystem. I øvrigt kan de to typer institutioner langt hen ad vejen analyseres på samme vis. Mens *rational choice* og gruppeteori ikke levner selvstændig plads til diskurser eller kognitive strukturer, lægger navnlig *rational choice* i høj grad vægt på institutioner. For det første ses institutioner ligesom i institutionel teori som vigtige for strukturering af handlemuligheder – f.eks. vil individer eller grupper, der ønsker bedre pension, stille vidt forskellige typer af krav, alt efter hvilken type af pensionssystem landet i forvejen har. Institutioners begrænsninger af aktørers adfærd – det gælder både de politiske institutioner og den programmatisk struktur – vil typisk begunstige nogle aktører frem for andre. Det kan godt oversættes til traditionelle magtteoritermer: Man kan – helt i overensstemmelse med Schattschneider (1960) og Bachrach & Baratz (1962) – sige, at institutioner er *nondecision*-mekanismer.

For det andet ses institutioner som objekt for politisk handlen: Ved at gennemføre institutionelle ændringer kan man fremtidssikre nuværende indflydelse ved at skabe bindinger for kommende beslutningstagere. En pointe, der også stærkt fremhæves inden for den mere *rational choice*-orienterede del af historisk institutionalisme, jf. f.eks. Knight (1992): „institutioner skabes af aktører, som søger at sikre sig selv fordelingsmæssige fordele“. Ligesom ved ideer fører det dog let til en reduktionisme udelukkende at se institutioner som udtryk for interesser. Og under alle omstændigheder handler aktører under nedarvede institutioner fra en svunden tid, som de ikke har haft indflydelse på, og som må tages for givet som grundlag for fremtidige handlinger. Det betyder også, at netop tidlige valg kan have enorm – og ikke sjældent utilsigtet – betydning for fremtidige muligheder (Powell, 1991: 193), jf. nedenfor, fordi institutioner kan have selvforstærkende feedback-mekanismer.

Sociologisk institutionalisme (March & Olsen, 1984a, b; 1990) påpeger herudover institutioners identitetsskabende eller socialiserende rolle. Der er et samspil mellem institutioner og virkelighedsopfattelser: Indrettes lovgivningen på en bestemt måde, indebærer det også ofte bestemte måder at anskue tingene på. F.eks. vil et såkaldt residualt velfærdssystem, der

målretter ydelser til de svage, skabe forestillinger om velfærdsstaten som et barmhjertigt system til beskyttelse af de svage – af „dem“ – mens en såkaldt institutionel velfærdsstat mere vil skabe forestillinger om velfærden som en kollektiv, solidarisk sikring af „os“. Set med residuale briller vil ordninger, hvor „alle betaler til alle“, nærmest fremstå som „systemfejl“. Hvorimod det set med institutionelle briller netop er, hvad velfærdsstaten handler om: At alle så at sige er omfattet af den samme „folkeforsikring“ (men på særdeles gunstige vilkår for de svage). Aktører vil ikke kun handle, men også *tænke* inden for rammerne af bestående institutioner.

POLICY-PROCESSER: VARIANTER AF SPOR-AFHÆNGIGHED

Når vi taler om institutioner, taler vi dog også netop om kæder af beslutninger og om politikudvikling inden for et sagområde. Det er her og i forståelsen af samspillet med omgivelserne (bl.a. økonomien), vi kan hente inspiration fra velfærdsstatsforskningen, som ikke mindst beskæftiger sig med *policy-forandringer* og forklaringer herpå. Desuden er der hjælp til kategoriseringen af velfærdsreformernes rækkevidde – hvornår er der tale om store, kvalitative forandringer? Vi skal i dette afsnit se på forståelsen af policy-processer og sporafhængighed, mens det efterfølgende afsnit diskuterer betydningen af økonomiske restriktioner.

Nærmere bestemt har velfærdsforskningen især rummet følgende konkurrerende perspektiver på velfærdsstaters forandring:

- *Funktionalisme*. De klassiske analyser betonedes velfærdsstatens afhængighed af omgivelserne, først og fremmest økonomisk vækst og velstand, der blev set som kilde til højere velfærd og lighed (Wilensky & Lebaux, 1965; Wilensky, 1975). Også klassiske økonomiske forklaringer på velfærdsstaten hører til denne kategori af teorier, der forklarer velfærdsstaten med dens positive eller nødvendige funktioner i forhold til det omgivende samfund.
- *Politik*. Velfærdsstaten er et resultat af kamp mellem interesser. Navnlig har man set velfærdsstaten som resultat af *klassemobilisering* (Korpi, 1983) og *klassealliancer* (Esping-Andersen, 1990), mens andre har omtalt velfærdsstaten som et *kludetæppe* (Ploug & Kvist, 1994), der afspejlede de forskellige kompromisser mellem en mangfoldighed af særinteresser over tid („hundeslagsmål“). Tilsvarende kan tilbagerulning af velfærdsstaten

ses som udtryk for svækkelse af de sociale kræfter eller interessegrupper, der har båret velfærdsstaten og de enkelte velfærdsordninger (Korpi & Palme, 2003). Dette perspektiv svarer nogenlunde til det traditionelle beslutningsproces-perspektiv.

- *Institutionalisme*. Her har man først og fremmest fremhævet velfærdsstaternes forskellige indretning og velfærdsordningernes træghed over for forandring eller sporafhængighed (*path dependence*). Der er dog forskellige varianter af antagelsen om sporafhængighed, jf. nedenfor.
- *Neofunktionalisme*. Modsat den klassiske funktionalisme har nyere teorier betonet velfærdsstatens nedskæring som en økonomisk nødvendighed. Neofunktionalismen er sjældent formuleret eksplicit som teoretisk position, men er udbredt blandt de økonomer og politologer, der har beskæftiget sig med „omstrukturering“, „rekalibrering“ eller „nedskæring“ af velfærdsstaten (Ferrera & Rhodes, 2000; Pierson, 2001). I de senere år er globaliseringen og den stigende andel af ældre to af de faktorer, der stærkest har været fremhævet som begrænsninger.
- *Ideer og social læring*. Atter andre har betonet ideer og social læring, ikke mindst blandt politiske og administrative eliter (Heclo, 1974). Også *policy transfer* – tilbøjeligheden til at overføre ordninger og tænkemåder mellem policy-områder eller mellem lande – er et klassisk emne. Ud fra en sådan tankegang vil man lægge betydelig selvstændig vægt på *diskurser* eller *forestillinger* om problemer (globalisering, aldring osv.) som motivationsfaktor for politikere, eksperter og administrative eliter.

I det følgende skal spørgsmålet om policy-processer og velfærdsstatens spor diskuteres nærmere. Som sagt kan velfærdsstatens institutionelle opbygning betragtes som et *spor*. I metaforen ligger, at der er store omkostninger ved at skifte spor, så det i praksis er vanskeligt eller umuligt. Begrebet er lånt fra økonomisk institutionalisme, hvor man bl.a. ville forklare, hvorfor midelmådige tekniske standarder undertiden kunne udkonkurrere teknisk overlegne standarder på grund af deres større udbredelse i udgangspunktet (Powell, 1991). I policy-analysen betyder det, at det er svært at skifte til andre typer ordninger – og at ændringer ofte er irreversible (f.eks. ville en afvikling af arbejdsmarkedspensionerne i dag nærmest være utænkelig, uanset hvad befolkningens præferencer måtte være).

Men sporafhængighed kan betyde flere forskellige ting, og begrebet defineres sjældent præcist. Den bredeste betydning er, at tidligere beslutninger påvirker senere beslutninger. Som Pierson (2000) bemærker, er det temmelig

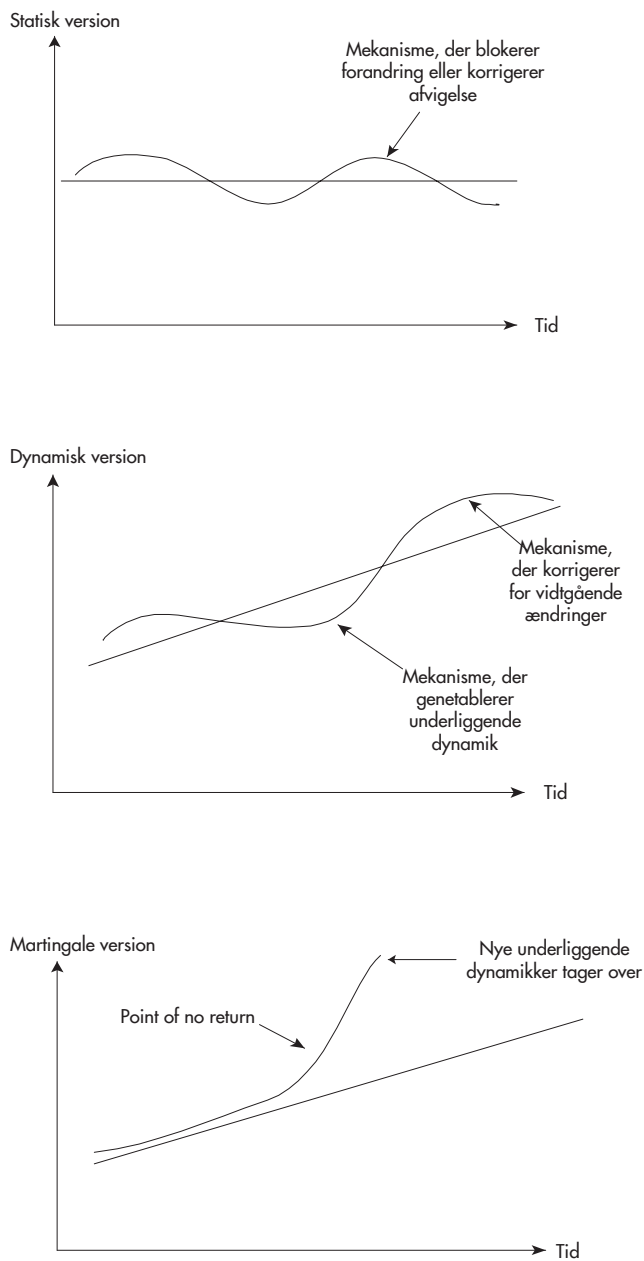
vagt. Det kommer let til at betyde, at man betragter ethvert forløb som unikt. I stedet må man – ligesom institutionel økonomisk teori – identificere de *mekanismer*, der frembringer sporafhængighed. Pierson betjener sig her af Stinchcombes (1968) klassiske diskussion af forskellige forklaringstyper som mekanismer med tilbagevirkning. I stedet for som Pierson (2000) at lede efter én mekanisme forekommer det dog mere hensigtsmæssigt at opstille flere typer sporafhængighed (Goul Andersen, 2002a; Goul Andersen & Albrekt Larsen, 2002). Grundlæggende kan man sondre mellem tre typer: statisk, dynamisk og ultra-dynamisk. Det kan illustreres som følger:

Den *statiske* version ser velfærdsinstitutioner som noget nær uforanderlige, for ikke at sige fastlåste. Det var også den version, der gav anledning til, at institutionalisme blev beskyldt for at have svært ved at forklare – og især forudsige – forandring. Men man kan godt specificere mekanismen bag en sådan sporafhængighed. Hvis politikken kommer til at afvige fra den hidtidige kurs, vil forskellige mekanismer – ligesom en termostat – næsten omgående blokere forandringer eller korrigere afvigelsen. Det kan være interesseorganisationer, vælgerutilfredshed eller økonomiske mekanismer. Velfærdsstatsforskningen har ofte hævdet, at velfærdsinstitutioner sjældent ændres, undtagen efter akut ydre pres, eller i få, store „*path-breaking reforms*“, om hvilke der står stor politisk strid (jf. også Hall, 1993). Men det er kun én type sporafhængighed, og den gælder langt fra på alle områder.

Den næste type er en *dynamisk* version, som er mere på linje med Piersons (2000) opfattelse af *path dependency*. Her er den underliggende trend en dynamisk proces, som f.eks. den historiske tendens frem mod stadig mere universelle velfærdsordninger i den danske velfærdsstat. De underliggende mekanismer er velbeskrevne. Den første var arbejderbevægelsens ønske om at gøre sociale ydelser til en ret for alle for at undgå stigmatisering. Men arbejderbevægelsen har altid været ambivalent på dette punkt, og andre (Petersen, 1985; Baldwin, 1990) har beskrevet mekanismen bag universalisme som et kompromis mellem arbejderbevægelsen og (social-)liberale eller ligefrem konservative kræfter. Det er måske at gå for vidt, men arbejderbevægelsen har ofte været fristet til at målrette ydelserne til „deres egne“. Borgerlige partier ville egentlig hellere begrænse ydelserne. Men når ydelserne nu er der, dvs. under de givne institutionelle vilkår, er den næstbedste løsning for borgerlige partier at udstrække ydelserne til deres eget bagland. Det er den anden underliggende mekanisme. For det tredje er samspillet mellem skatter og social sikring og straffen for at opføre sig „ansvarligt“ også en mekanisme, der korrigerer målretning til de svage. Det

FIGUR 2.1.

Tre modeller af sporafhængighed



var bl.a. en vigtig politisk målsætning for borgerlige regeringer i 1980'erne at reducere sådanne samspilsproblemer, hvilket førte til en klart forstærket universalisme (Goul Andersen, 2000). Med andre ord har universalismen været selvforstærkende, men ofte i et dynamisk samspil mellem højre og venstre (Goul Andersen, 1999a).

Imidlertid er der en tredje type ultra-dynamisk sporafhængighed, som blev beskrevet under overskriften *martingale*¹ allerede i den artikel af March & Olsen (1984b), som gav navn til betegnelsen *nyinstitutionalisme*. Den grundlæggende ide er, at mindre ændringer, der længe kan gå relativt upåagtet hen, gradvist akkumulerer til et *point of no return*, hvor de bliver selvforstærkende og irreversible, således at en ny dynamik tager over. Det svarer lidt til Marx' klassiske pointe om „kvantitetens omslag i kvalitet“. Faktisk er denne model implicit indeholdt i dele af velfærds litteraturen, som påpeger, at *flat rate*-ordninger (ens ydelser til alle), specielt på pensionsområdet, let fører til duale systemer, hvor én gruppe opbygger private ordninger, mens andre bliver afhængige af de offentlige, sådan som det var tilfældet med det danske folkepensionssystem (Vesterø Jensen, 1985). Det sætter nemlig igen nogle vilkår for den videre udvikling, som vi skal se i tilfældet med de danske arbejdsmarkedspensioner. Hos Esping-Andersen (1990) er det forudsat, at aktørerne er bevidste om denne udvikling, og at det f.eks. kan ses som udtryk for det svenske socialdemokratis større styrke, at Sverige tidligt slog ind på indtægtsbestemt pension, mens Danmark bevarede folkepensionsmodellen. Problemet er, som vi skal se, at det var de danske aktører ikke klar over.² Da arbejdsmarkedspensioner blev indført i Danmark, anså de fleste det også mere som et supplement end som et alternativ til folkepensionssystemet; faktisk var det en udenlandsk observatør, der var først til at påpege det sidste som den mest nærliggende mulighed (Cox, 1997).

Det afgørende er, at det på den ene side ville være naivt at ignorere interesseelementet i den institutionelle udvikling, mens det på den anden side ville være ren reduktionisme at se institutionsudviklingen udelukkende som resultat heraf. Institutionsudviklingen har sin egen logik. Den foregår i et dynamisk samspil med aktørinteresser og -perceptioner. Bl.a. kan aktører i kraft af institutionelle ændringer gradvist komme til at opfatte og omtale virkeligheden på nye måder. Sådanne *italesættelsesdynamikker* kan være et vigtigt element i en ofte ikke fuldt tilsigtet og ikke forudset institutionsudvikling. Hertil kommer naturligvis, at institutionelle ændringer også indebærer ændrede styrkeforhold mellem interesser, skaber „velerhvervede rettigheder“ og eventuelt bringer helt nye interesser på banen.

Uanset om institutionsudviklingen er tilsigtet eller ej, og uanset om diskurser føres frem af interessetaktiske eller andre grunde, står det imidlertid klart, at effekten af institutioner og diskurser samt samspillet mellem disse og aktørers interesser må stå centralt i analysen af magt og indflydelse i dansk velfærdspolitik.

ØKONOMISKE BEGRÆNSNINGER

Endelig er den sidste begrænsning for aktørerne den økonomiske. Set i et bredere perspektiv er det naturligt et helt afgørende spørgsmål, om 1990'ernes og 2000-årenes reformer af velfærdsstaten skal ses som udtryk for nødtvungne reaktioner på økonomisk pres – herunder globaliseringen og det stigende antal ældre – eller om det bør tolkes som realisering af politiske målsætninger. Økonomiske begrænsninger er ikke en faktor, det er let at få med i beslutningsprocesanalyser. Umiddelbart kan man kun få aktørernes perceptioner og bevæggrunde med, og der knytter sig en god portion usikkerhed til målingen heraf. Men man kan dog komme et stykke med udgangspunkt i de angivne motiver, både med hensyn til disses troværdighed og med hensyn til de underliggende faktiske forhold. Det sidste kræver, at vi bevæger os ud over beslutningsprocesanalysens univers, og det kan hurtigt føre for vidt. Men vi skal dog løbende søge at vurdere, om den langsigtede udvikling svarer til andre lande, om alternative udviklingsretninger havde været mulige, samt i hvor høj grad udviklingsretningen er bestemt af den eksisterende institutionelle struktur (Swank, 2001; 2002).

BESLUTNINGSTEORIER OG ANALYSENIVEAUER

Hvilke af ovenstående teoretiske modeller der byder sig til med de bedste forklaringer, afhænger i nogen grad af, hvorvidt man kigger på én enkelt beslutningsproces, en kæde af beslutningsprocesser – det vi har kaldt en policy-proces – eller på fællesnævneren i en række sideløbende policy-processer, der rubriceres under velfærdspolitik.

Hvis man kun er optaget af én enkelt beslutningsproces og primært fokuserer på selve beslutningsfasen, vil man ofte finde en politisk adfærd, der er kendetegnet ved egennyttemaksimerende individer eller grupper, der kæmper for at få deres „luns kød“, dvs. et „hundeslagsmål“. Det samme vil ofte gøre sig gældende, hvis man kigger på implementering af én enkelt

beslutning. Rettes blikket derimod mod processen forud for én enkelt beslutningsfase, bliver det allerede tydeligt, at „hundeslagsmålet“ foregår i en kontekst, hvor det skal defineres, hvad man skal slå om (hvilke problemer og løsninger er på dagsordenen), og hvilken luns kød hver enkelt hund foretrækker (præference-/meningsdannelsen).

Ser man på en længere kæde af beslutningsprocesser inden for et givent område (en policy-proces), bliver det endnu mere tydeligt, at det, der tæt på lignede et simpelt „hundeslagsmål“, foregår i en kompleks kontekst, som aktørerne langt fra selv er herre over. Her tilbyder institutionelle forklaringer sig med teorier om, hvornår man oplever brud og kontinuitet på et policy-område. Med hensyn til velfærdspolitik har man specielt været bevidst om den indre logik, der kan ligge indlejret i den programmatiske struktur af et givent policy-område; pensionsområdet er det klassiske eksempel. En anden områdespecifik logik kan være læringsprocesser, hvor erfaringer fra implementeringen af forudgående politikker kan påvirke de efterfølgende beslutningsprocesser (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). En tredje områdespecifik logik kan være en grundlæggende problemforståelse, som en række af beslutningsprocesser ligefrem kan være med til at cementere. Sådanne mekanismer vil man vanskeligt finde frem til, hvis man udelukkende fokuserer på enkelte beslutningsprocesser.

De efterfølgende analyser befinder sig primært på policy-procesniveauet, dvs. at hovedvægten er lagt på kæder af beslutningsprocesser inden for et givent område, henholdsvis pension, skat og arbejdsmarked, men herindenfor skal vi også gå i detaljer med nogle af enkeltbeslutningerne. Afslutningsvis diskuteres forholdet mellem analyser af policy-processer og analyser af den samlede velfærdsstat målt ved kvantitative indikatorer såsom offentlige udgifter til sociale ordninger.

Et traditionelt perspektiv på skandinavisk politik i almindelighed og på velfærdsreformer i særdeleshed har som nævnt set politikken som en effekt af samspil mellem kræfter „ude i samfundet“: Klassemobilisering og klassealliancer. Velfærdsstaten har været set mere eller mindre som arbejderbevægelsens værk eller som resultat af alliancer mellem i første omgang arbejdere og bønder, i anden omgang arbejdere og den ny middelklasse af funktionærer, med kapital- eller arbejdsgiverinteresser som med- og modspillere (Esping-Andersen, 1990). Et andet og relateret perspektiv på skandinavisk politik har betonet det tætte samarbejde mellem staten og interesseorganisationerne. Begge perspektiver peger på interessekampen mellem forskellige samfundsgrupper som det afgørende.

Policy-processtudier sætter imidlertid spørgsmålstegn ved sådanne rene interesseforklaringer. For det første har de peget på, at drivkræfterne bag reformer i høj grad skal findes inden for staten selv. For det andet vil klassemobiliserings- og klasseallianceforklaringer typisk bygge på en implicit antagelse om, at policy-processer er relativt planlagte forløb, hvor aktører søger at realisere en slags langsigtet *master plan* trinvist – sådan som det ofte efterrationaliseres, når historien skrives bagfra. Alternativt kan man f.eks. forestille sig, at der snarere er tale om en inkrementalistisk proces, hvor små og kortsigtede beslutninger – ofte truffet på basis af kortsigtede hensyn, begrænset information, *common sense* og taktiske formål – tilsammen kommer til at tegne et forløb, som ingen helt havde forudset. Hvordan ser historien ud, når den skrives forfra? Er de langsigtede mønstre i de politiske ændringer tilsigtet fra starten, eller er de fremkommet ved mere tilfældige delbeslutninger dikteret af situationens logik? Og hvor meget er der egentlig tilbage af den skandinaviske korporatisme – er den erstattet af mere løse forbindelser, eller er interesseorganisationerne helt ude på side-linjen i forbindelse med de centrale velfærdsreformer? Den slags kritiske spørgsmål til de overordnede teorier om politikudvikling er det oplagt at stille på baggrund af policy-processtudier.

Et nyere såkaldt *new politics of the welfare state*-perspektiv har hævdet, at de sidste årtiers velfærdspolitik generelt er låst fast i en konflikt mellem på den ene side politikere, der på grund af ydre pres må foretage „nødvendige“ nedskæringer, og på den anden side modstræbende vælgere (Pierson, 1994). Endvidere vil der være en såkaldt asymmetri i denne modstand. Forstået på den måde, at borgere, der vil blive direkte berørt af en given nedskæring, vil have et stærkt incitament til at mobilisere en modstand (koncentrerede ulemper), mens de øvrige borgere kun vil have et svagt incitament til at mobilisere opbakning (diffuse fordele) (jf. Wilson, 1973; Kristensen, 1987). Derfor forventes det, at det politiske system er låst fast, så større reformer kun vil finde sted i situationer, hvor det ydre pres er så stærkt, at ansvarlige politikere ikke kan gøre andet. Desuden forventes det, at ændringer vil finde sted på en måde, hvor politikere vil forsøge at fraskrive sig ansvaret (*blame avoidance*), tilsløre forandringerne og/eller mindske den folkelige modstand ved f.eks. at lade beslutningsprocessen foregå i det skjulte. Specielt i forbindelse med efterlønsspørgsmålet har denne tankegang vundet stor udbredelse i den danske offentlighed. Det rejser en række nye interessante spørgsmål til de følgende analyser.

For det først er det interessant, hvor „bunden“ opgaven er. I fugleper-

spektiv har man ofte haft en tendens til at overvurdere graden af ydre pres, så de trufne beslutninger ser ud, som om det næsten ikke kunne være gået anderledes, givet det objektive pres på velfærdsstaten. Men hvordan ser det ud, når vi betragter de enkelte beslutninger og vel at mærke er opmærksomme på de ydre betingelser?

Dernæst er det interessant, hvor beslutningsdygtigt det danske politiske system egentlig er. Det amerikanske politiske system, som var en af referencerne for *new politics*-perspektivet, er nærmest designet med henblik på at vanskeliggøre politiske beslutninger. Det tyske politiske system er designet med henblik på at vanskeliggøre hurtige politiske forandringer – hvilket tydeligt afspejles i det sidste tiårs problemer med at reformere det tyske velfærdssystem, hvor reformforsøg som regel løber ud i sandet eller i bedste fald udvandes kraftigt. Disse systemer har kort sagt mange *veto points* (Immergut, 1990; Bonoli, 2001; Tsebelis, 2002), hvor beslutninger kan forhindres. Hvordan ser beslutningsdygtigheden i det danske system ud i det perspektiv? Er der også i det danske system en træghed, der bevirker, at det er (for) vanskeligt at gennemføre forandringer? Eller er beslutningsdygtigheden måske ligefrem (for) stor? Skulle man populært sagt „genindføre Landstinget“ – eller andre blokerende mekanismer – fordi beslutninger træffes for hurtigt?

For det tredje peger *new politics*-perspektivet på, at beslutninger ofte (må) træffes i lukkethed. Er der i dansk politik tale om en åben, offentlig debat om samfundets fælles problemer, hvor alle har mulighed for at komme til orde, som det ligger i idealet om deliberativt demokrati, eller er der tale om en lukket proces, der stort set foregår internt i den politiske elite uden større mulighed for, at argumenter kan blive hørt og prøvet i det offentlige rum – måske ligefrem om en teknokratisk form for beslutningstagen, hvor primært embedsmænd og eksperter er involveret?

Endelig ligger der i *new politics*-perspektivet en implicit forståelse af, at når der endelig tages „nødvendige“ og „ubehagelige“ beslutninger, er der snarere tale om „ingeniørarbejde“ med hensyn til at få løst det akutte ydre problem end om et „hundeslagsmål“ eller en „hovedløs høne“. Men hvor meget mindre „politik“ (= interessevaretagelse) er der egentlig i de „nødvendige“ beslutninger end i andre beslutninger?

Ved at forholde os til disse spørgsmål lægger vi op til en analyse, hvor policy-processtudier ikke kun omhandler *who governs* og *what governs* i en enkelt eller en række af beslutningsprocesser, men også summeres op til en generel beskrives af, hvordan der generelt træffes vigtige beslutninger. Man

kunne kalde det et *how governance*-spørgsmål, der ikke mindst er interessant i forhold til en bredere debat om demokratiets tilstand i dansk politik.

ELEMENTER TIL ET ANALYSESKEMA

Det ligger i sagens natur, at de følgende analyser først og fremmest må være det, man almindeligvis kalder *thick description* af beslutningsprocesserne, dvs. mere end en ren beskrivelse, men en redegørelse for processernes forløb med teoretisk definerede formål for øje. For at styrke systematikken og den analytiske vinkel på stoffet præsenteres i det følgende et analysekema, der fungerer som en slags „tjekliste“ for spørgsmål, der kan stilles til materialet, efterfulgt af en kort redegørelse for typen af anvendte data mv.

HVILKE AKTØRER?

Som nævnt er et af de vigtigste spørgsmål samtidig det mest simple: Hvem er i det hele taget med til at træffe en beslutning – og endnu vigtigere: Hvem er *ikke* med? Dette kan selvfølgelig opsplittes på beslutningsprocessens forskellige faser, som uddybes lidt nærmere nedenfor. Men hvem er egentlig de relevante aktører, der *kunne* være med, når vi taler om de store velfærdspolitiske reformer? En bruttoliste af mulige aktører og de centrale spørgsmål, der kan stilles, præsenteres nedenfor, jf. også figur 2.2.

Det første spørgsmål vedrører *vælgerne/borgerne*: Har almindelige borgere nogen mulighed for at komme til orde? Foregår forhandlingerne på Christiansborg åbent eller lukket? Er der tid til en offentlig debat? Er der mulighed for, at den kan få betydning? Har aktive *partimedlemmer* en sådan mulighed? I mange lande er regeringer afhængige af en form for samtykke i deres partier for at gennemføre større reformer. Bortset fra SF og Enhedslisten kan danske partiers folketingsgrupper handle uafhængigt af partiorganisationen i det daglige arbejde. Men har partierne alligevel en policy-formulerende rolle – f.eks. således, at der undervejs er lejlighed til at diskutere reformudspil eller til at diskutere principper og retningslinjer forud for konkrete udspil?

Medierne tilskrives en dagsordenssættende funktion (via kampagner eller i kraft af nyhedskriterier og -rutiner). Men hvilken rolle har medierne, når det gælder de *store* sager? Har de overhovedet adgang? Opfanger de, når noget er i gære? Fungerer de som et „vindue“ for den engagerede offentlighed? Og formår de at sætte fokus på de principielle og/eller kritiske aspekter?

FIGUR 2.2.

Bruttoliste af hovedaktører og nøglespørgsmål

Vælgerne/borgerne	<ul style="list-style-type: none"> – Mulighed for at komme til orde? – Tid til offentlig debat? – Åbne eller lukkede forhandlinger på Christiansborg?
(Vælger-)partierne	<ul style="list-style-type: none"> – Har partierne politikformulerende/-godkendende rolle, f.eks. på landsmøder? – Er der forudgående principiel diskussion i partierne?
Medierne	<ul style="list-style-type: none"> – Sætter medierne dagsordenen? – Har medierne adgang? – Er medierne opmærksomme, når noget er i gære? – Fanger medierne det centrale?
Organisationerne	<ul style="list-style-type: none"> – Hvor stor rolle spiller organisationerne som initiativtagere? – Inddrages de i lovforberedelsen? – Bliver de formelt konsulteret i beslutningsfasen? – Tager de selv formel kontakt? – Sker der en uformel koordination?
Folketinget	<ul style="list-style-type: none"> – Hvilke politikere er med? – Ordførere eller toppolitikere? – Hvilken rolle spiller partigrupperne? – Hvilken rolle spiller folketingsudvalgene?
Ministerierne	<ul style="list-style-type: none"> – Hvilke ministre og ministerier er med – og hvilke er ikke? – Fagministerier vs. Finansministeriet?
Embedsmændene	<ul style="list-style-type: none"> – I hvor høj grad tager embedsmændene selv initiativer? – Hvilken rolle spiller embedsmændene som ideleverandører – Forskelle mellem ministeriernes politik
Ekspert	<ul style="list-style-type: none"> – Inddrages eksperter i lovforberedelsen? – Påvirkning fra internationale tænketanke mv.? – Henvisninger til analyser og rapporter – Betydningen af eksperter i medierne – Indgår eksperter i ledende politikeres personlige netværk?
EU	<ul style="list-style-type: none"> – EU-krav og henstillinger, domstolsafgørelser – De facto tilpasningsbehov – Fornemmelse af fremtidige tilpasningsbehov – EU som signalgiver – EU som <i>blame avoidance</i>

Dernæst er der *interesseorganisationerne*: Pensions-, skatte- og arbejdsmarkedspolitik er af stor betydning for organisationerne på arbejdsmarkedet og for de kommunale organisationer. De skandinaviske lande har traditionelt været karakteriseret som relativt korporatistiske med et tæt samarbejde mellem staten og organisationerne. Men hvor stor rolle spiller organisationerne som initiativtagere? Bliver de inddraget i lovforberedelsen? Bliver de konsulteret uformelt undervejs? Tager de selv kontakt til politikere i beslutningsfasen? Har beslutningstagerne sikret sig en stiltiende accept – eller anses en sådan accept som overflødig i dag?

Hvilken rolle spiller *Folketinget*? Reformerne, der analyseres her, er med undtagelse af pensionsreformen alle vedtaget på Christiansborg. Men hvor mange og hvilke politikere er involveret? Er det sager, der reelt afgøres blandt en lille kreds af toppolitikere? Hvilken rolle spiller partigrupperne, ordførerne på sagområderne, folketingsudvalgene mv., når det drejer sig om de „store“ sager?

Ministerierne. Hvilke ministre og ministerier er aktivt inddraget i beslutningsprocesserne – og hvilke ministerier er ikke med? Interessen knytter sig især til fagministerierne på den ene side og Finansministeriet på den anden. Det danske Finansministerium er i perioden omtalt som „den store koordinator“ (Jensen, 2003) – hvilket heller ikke er et helt ukendt fænomen i udlandet – men hvor meget er Finansministeriet med, har deltagelsen været stigende, og får ministeriet sin vilje? Er magten personafhængig – f.eks. af en stærk finansminister? I udlandet vil Socialministeriet normalt spille en central rolle på pensionsområdet. Holder det også i Danmark – og hvad med Arbejds- og Skatteministeriet på de to andre hovedområder?

Embedsmændenes indflydelse er ofte genstand for mytedannelse – men vanskelig at måle. Blandt de relevante spørgsmål er, i hvor høj grad embedsmændene tager selvstændigt initiativ, og hvordan sådanne initiativer skal fortolkes. Det er dog normalt mere relevant at spørge om ministeriernes indflydelse end om „embedsmændenes“.

Også *eksperters* betydning er svær at måle, men man kan i det mindste undersøge deres inddragelse i lovforberedelsen, aktiv deltagelse i medie-debatter, henvisninger til analyser og rapporter. Et interessant spørgsmål, som vi dog ikke har undersøgt her, er i hvor høj grad eksperter indgår i ledende politikeres personlige netværk.

Endelig er det i stigende grad nødvendigt at tage højde for *EU* som en potentiel aktør, også i velfærds- og arbejdsmarkedspolitikken. Men på hvilken måde indgår EU eller EU-hensyn i beslutningsprocessen? Er der

hard law-krav (forordninger, direktiver, domstolsafgørelser), som må opfyldes? Er der *soft law*-henstillinger (a la målsætninger formuleret under den åbne koordinationsmetode)? Og er der de facto tilpasningsbehov? Oplever aktørerne behov for strategiske tilpasninger, fordi man forudser fremtidige harmoniseringsbehov? Opfattes EU som en slags signalgiver om den fremtidige udviklingsretning? Eller bruges EU til *blame avoidance* ved mere eller mindre upræcise henvisninger til nødvendigheden af tilpasninger?

Ovenstående er en bruttoliste af spørgsmål, der kan rejses til hver enkelt beslutningsproces. Det ville naturligvis føre for vidt – og være ganske overflødigt – at undersøge hvert enkelt spørgsmål ved hver eneste beslutning. Vi kan heller ikke nå til bunds med alle spørgsmålene. Dels ville det overstige projektets ressourcer, dels er det næsten umuligt at afdække uformelle kontakter til interesseorganisationerne, ligesom det næsten ville kræve deltagerobservation at få en tilfredsstillende belysning af embedsværkets selvstændige rolle. Men som en praktisk ledetråd til analyse og opsummering er det nyttigt at gøre sig klart, hvilke aktører der potentielt kan være på tale i de forskellige situationer.

MENINGSDANNELSE OG DAGSORDENSFASTSÆTTELSE

De ovennævnte spørgsmål retter sig primært mod selve beslutningsfasen, men kan i princippet stilles til alle faser i beslutningsprocessen, ikke mindst til implementeringsfasen, som dog falder uden for fremstillingen her og kun behandles i den udstrækning, den har betydning for de øvrige faser. Nogle af de spørgsmål, der kan rejses til meningsdannelsen og dagsordensfastsættelsen, skitseres i det følgende.

Når det gælder meningsdannelsen på eliteniveau, er nogle af de centrale spørgsmål skitseret i figur 2.3. Ideers selvstændige betydning og samspillet mellem ideer og interesser er det interessante ud fra en magtsynsvinkel: Ud fra en traditionel interessesynsvinkel har man tillagt ideer nogenlunde lige så lidt selvstændig betydning som Karl Marx, der mente, at de herskende ideer var de herskendes ideer. Men selv i så fald er der grund til at interessere sig for ideer, i den udstrækning de strukturerer andre aktørers handlemuligheder. Og definitionsmagten rækker ud over det snævert interessebestemte: Spørgsmålet er, hvilke yderligere faktorer og hvilke formelt set „upartiske“ aktører, der bidrager til ideers opståen og udbredelse, samt i hvor høj grad aktører er bundet af eller kan sætte sig ud over dominerende problemforståelser, der ikke svarer til deres interesser. Endelig er et

vigtigt spørgsmål, hvordan dominerende problemforståelser reproduceres – eventuelt i kraft af en tvetydighed, der tillader en vis fleksibilitet – og virker determinerende for policy-udviklingen.

Med hensyn til *dagsordensfastsættelsen* kan man som tidligere nævnt skelne mellem vælgernes og mediernes dagsorden, den politiske dagsorden og den politiske beslutningsdagsorden, hvor fokus her navnlig ligger på den sidstnævnte. Her er der navnlig tre synsvinkler, der kan kontrasteres: Udgangspunktet er, at der foregår en målrettet kamp mellem aktører om at sætte sager på den politiske beslutningsdagsorden – hvor regeringen normalt vil have et afgørende fortrin. Den næste synsvinkel er, at institutionelle og diskursive mekanismer tenderer mod at sætte bestemte sager på eller holde bestemte sager uden for den politiske beslutningsdagsorden. Over for disse står synet på beslutningsdagsordenen som bestemt af en – kortvarig og delvist uforudsigelig – kobling mellem uafhængige strømme, som det ligger i skraldespandsmodellen og Kingdons teori om dagsordensfastsættelse.

FIGUR 2.3.
 Analyseskema vedrørende meningsdannelse på eliteniveau

Hvordan opstår nye og konkurrerende problemdefinitioner?	<ul style="list-style-type: none"> – Ny samfundsvidenskabelig erkendelse? – (Oplevede) problemer for eksisterende politikker? – Ændret magtbalance mellem interesser?
Hvor kommer ideerne fra?	<ul style="list-style-type: none"> – Nationale og internationale eksperter, nationale og internationale tænketanke (Det økonomiske Råd, OECD, Verdensbanken o.l.)? – Ministerierne? – Politikere med ideologiske forestillinger og mål?
Ideer og aktørers interesser	<ul style="list-style-type: none"> – Accepterer/afviser aktører problemdefinitioner ud fra interesser? I givet fald: kortsigtede eller langsigtede interesser? – Har det betydning, at ideer giver mening til erfaringer? – Hvordan strukturerer ideer aktørers præferencer og kamp for interesser? – I hvor høj grad virker dominerende problemdefinitioner begrænsende på aktører? Kan aktører, når det er opportunt, sætte sig ud over eksisterende problemforståelser?
Paradigmers reproduktion og hegemoni	<ul style="list-style-type: none"> – Hvordan virker dominerende problemforståelser strukturerende for fortolkninger af policy-effekter? – I hvor høj grad virker problemopfattelser udgrænsende i forhold til hinanden, når de først er stabiliseret og institutionaliseret? – I hvor høj grad bidrager tvetydighed og manglende præcision til dominerende paradigmers reproduktion?

Selv om *independent streams*-perspektivet passer bedre til et politisk system som det amerikanske og bedre til snart sagt alle andre politikområder end velfærdspolitik, er koblingen mellem problemer og løsninger heller ikke så ligefrem, når det gælder velfærdspolitik, ligesom det også her gælder, at beslutningsanledninger i nogen grad kommer og går og således ikke er under aktørernes fulde kontrol.

HOW GOVERNANCE?

Endelig er der en række spørgsmål, som knytter sig til måden, der træffes beslutninger på i det danske politiske system. Nogle har brugt begrebet *policy style* (Richardson, 1989); alternativt kan man spørge, hvordan der træffes beslutninger (*how governance*). Her er der en række interessante aspekter at belyse:

- Langsigtede planer over for inkrementalisme: Træffes der få, vidtrækkende beslutninger, hvor man prøver at forudberegne udviklingen mange år frem, eller foregår policy-udviklingen ved en mangfoldighed af mindre reformer, hvor det ofte er kortsigtede hensyn, der dominerer?
- Tempoet og grundigheden i beslutningsprocesserne: Søges problemfeltet omhyggeligt udredt og diskuteret, før der træffes beslutning? Eller er det populært sagt et spørgsmål om at hugge til, når man kan „tælle til 90“, dvs. øjne et flertal i Folketinget – og så korrigere eventuelle fejl senere?
- Er Danmark stadig præget af „det samarbejdende folkestyre“, dvs. konsensuelle processer med brede flertal bag større reformer, eller går udviklingen mod en mere majoriserende stil i Folketinget?
- Korporatisme: I hvor høj grad søges tæt samarbejde med organisationerne, i hvor høj grad er der tale om statscentrerede beslutningsprocesser, hvor de valgte politiske ledere stort set alene træffer beslutningerne?
- Enkeltpolitik over for pakkedninger: I hvor høj grad bindes enkeltpolitik sammen til større pakker for at lette indgåelsen af forlig? Kan man tale om en institutionalisering af pakkedninger i form af finanslovsforlig som en ny *parlamentarisk norm* for, hvordan der træffes beslutninger – bl.a. til afløsning af tidligere tiders parlamentariske norm om at stemme for finansloven?
- Åbne over for lukkede processer: Er der tale om lukkede og eventuelt hemmelige forhandlinger, eller foregår beslutningerne i relativ åbenhed,

så borgerne har mulighed for at følge med? I hvor høj grad er der forud for beslutningstagen en offentlig debat eller endog en form for dialog mellem borgere og beslutningstagere?

- Problemløsning eller retfærdighed: Ikke mindst når det gælder velfærds-reformer, er det interessant at undersøge, om de begrundes primært med retfærdighedsargumenter eller som løsninger på andre typer problemer end de sociale og fordelingsmæssige.
- Frygten for vælgerne: I hvor høj grad søger beslutningstagerne at forud-diskontere negative vælgerreaktioner? Fører det til blokering af „nød-vendige“ beslutninger eller til anvendelse af slørings- eller andre *blame avoidance*-teknikker, når der skal træffes mindre behagelige beslutnin-ger?
- Hvilke interesser styrer politikerne? Rationel problemløsning, ideologi-ske motiver, varetagelse af gruppeinteresser eller parlamentarisk-taktiske hensyn? Eller rettere: Hvordan afvejes sådanne hensyn, og har det ændret sig?

Navnlig i sammenligninger mellem landene vil der ofte være iøjnefaldende forskelle på parametre som de ovenstående. Projektet har ikke kunnet gå i dybden med sådanne sammenligninger, men der kan dog påpeges en række særtræk ved måden at træffe beslutninger på i Danmark set i forhold til andre lande, som vi normalt sammenligner os med.

KÆDER AF BESLUTNINGSPROCESSER

Selv om vi i særlig grad interesserer os for de længere kæder af beslutnings-processer, må disse analyser naturligvis også inddrage enkeltbeslutninger og de aspekter, der er omtalt ovenfor. Spørgsmålene, der må stilles, er i væsentlig grad de samme. Men der er også en række spørgsmål, som først og fremmest melder sig, når man ser på de længere kæder af beslutninger. De vedrører specielt eksogene og institutionelle bindinger samt spørgsmålet om, i hvor høj grad de langsigtede ændringer var tilstræbte.

Eksogene bindinger består i, at handlemulighederne er indskrænkede af ydre pres på velfærdsstaten (f.eks. demografiske forandringer), måske endda sådan, at politikerne står over for en bunden opgave. Et ekstremt eksempel er, at der forud for den italienske pensionsreform i 1990'erne var udsigt til, at pensionsbidraget på længere sigt måtte hæves til 70 pct. for at finansiere de bestående ordninger. Det er naturligvis stadig interessant, hvordan

indgrebet tog form, men det er ikke overraskende, at det på et tidspunkt måtte komme til ændringer. Så entydig er problemstillingen ikke i vores tilfælde, men også her må omfanget og karakteren af det ydre pres drøftes. Det gælder specielt i forbindelse med de længere kæder af beslutninger – ellers kan man risikere at overvurdere aktørernes handlefrihed og dermed interessefaktors betydning. Den modsatte fejl er dog nok mere almindelig, nemlig at den førte politik efterrationaliseres som „nødvendige“ løsninger på påtrængende problemer, fordi historien skrives bagfra.

Institutionelle bindinger består som nævnt i, at handlemulighederne er begrænset af tidligere truffne valg. Større sporskifter i politikken har ofte så betydelige administrative og/eller politiske omkostninger, at de reelt ikke er mulige. Også her er en kritisk vurdering dog nødvendig: Velfærdssystemerne har i den sidste halve snes år vist sig en del mindre resistente over for forandringer, end man engang troede.

Endelig er der spørgsmålet om *aktørernes bevidsthed om langsigtede konsekvenser*. Skal ændringerne i velfærdsordningerne ses som resultatet af en kamp mellem aktører, der hver for sig har en slags *master plan* for den langsigtede udvikling, sådan som det ofte fremstilles i teorier om velfærdsstatens historie? Eller bliver vigtige dele af den langsigtede policy-udvikling til som mere eller mindre utilsigtede konsekvenser af inkrementalistiske ad hoc-løsninger, hvor kortsigtede hensyn dominerer, fordi aktørerne hverken interesserer sig for eller er i stand til at gennemskue de langsigtede konsekvenser?

DATA MATERIALETS K A R A K T E R

Det ligger i sagens natur, at analyserne her ikke kan nå samme detaljeringsgrad som detaljerede historiske analyser af enkeltbeslutninger. Derfor er tilgængelighedskriteriet også vigtigt. Hvor det er muligt, trækker analyserne på allerede foreliggende detaljerede studier. Der er også i en vis udstrækning indsamlet arkivmateriale og gennemført interviews med centrale aktører, dels for at bruge aktørerne som informanter og til dels som kvalificerede bedømmere, dels for i en vis udstrækning at afdække deres forestillinger eller bevidsthed om, hvad de foretog sig. Hovedvægten ligger dog på at „oversætte“ forholdsvis tilgængelig information til magt- og demokratiteoretiske problemstillinger: Hvad fortæller disse beslutningsprocesser – og ikke mindst: disse kæder af beslutningsprocesser – om magt og demokrati i Danmark?

NOTER

- ¹ Betegnelsen *martingale* henviser til spil, hvor man bestandigt fordobler indsatsen.
- ² Det var de norske i øvrigt heller ikke: Her blev det en borgerlig regering, der indførte indtægtsbestemt tillægspension efter svensk forbillede – efter at Arbeiderpartiet, der var kommet i knibe efter en mineulykke på Svalbard (!), ifølge Øverbye (2001) angiveligt oprindelig fremsatte forslaget med rent taktisk sigte for at splitte oppositionen ved det kommende valg.

REFORMEN, DER BLEV GENNEMFØRT, MEN ALDRIG VEDTAGET: DANSK PENSIONSPOLITIK 1960-2004

Det er næppe nogen overdrivelse at betegne de sidste 20-30 års ændringer i det danske pensionssystem som en af de mest vidtgående pensionsreformer, der er gennemført i Europa. Pensionsreformen omfatter flere elementer, med arbejdsmarkedspensioner, særlig pensionsopsparing (SP) og tilpasning af folkepensionssystemet som nogle af de vigtigste. Resultatet er et systemskifte: en omlægning fra et overvejende skattefinansieret, offentligt folkepensionssystem til et overvejende opsparingsbaseret og stærkt privatiseret system. Reformen er gennemført gradvist og umærkeligt, uden større principiel debat, og i offentligheden synes reformens rækkevidde ikke at have været fuldt erkendt. Det skyldes også, at virkningen først slår fuldt igennem over en 40 års periode.

Men de langsigtede effekter er store. Endnu i 1980'erne fik to ud af tre alderspensionister stort set udelukkende deres indkomst fra folkepensionen, der således var den afgørende garant for økonomisk tryghed i alderdommen. Folkepension og ATP (arbejdsmarkedets tillægspension) er stadig hovedindtægtskilde for langt de fleste pensionister – endnu i 2001 var der endda 30 pct., der ikke modtog ATP (Socialministeriet et al., 2003: 20). Men i dag har tre ud af fire andre indtægter (Arendt et al., 2003). Og i 2045, når de nuværende ordninger er fuldt modnet, vil halvdelen af pensionisterne udelukkende modtage folkepensionens grundbeløb på 4.648 skattepligtige kr. om måneden (2004-niveau). Sådan lyder i hvert fald et skøn fra Det økonomiske Råd (1998). Sådanne beregninger er ifølge sagens natur usikre, men der er næppe tvivl om, at rygraden i pensionssystemet bliver arbejdsmarkedspensioner og anden privat pensionsopsparing. Ifølge Det økonomiske Råds ovennævnte fremskrivning vil 70 pct. af pensionisternes fremtidige indtægter stamme fra opsparingsbaserede ordninger, hvortil også hører de to offentlige ordninger ATP og SP. Og så er der endda set bort fra den rent individuelle, private pensionsopsparing.

Det nye danske pensionssystem er enestående (Rein & Turner, 2004:

277). De nærmeste slægtninge er det hollandske, schweiziske og australske system (Hinrichs, 2002), men der spores ingen bevidst inspiration herfra. Et iøjnefaldende træk er, at den vigtigste brik i den samlede pensionsreform, arbejdsmarkedspensionerne, er gennemført uden om Folketinget, formelt som et supplement. Det er også medvirkende til, at mange knap har bemærket reformen – og endnu mindre, at folkepensionssystemet, som vi har kendt det, reelt er under afvikling. Til gengæld blev der i 1960'erne, 1970'erne og 1980'erne diskuteret mange ideer om større pensionsreformer i Folketinget, uden at det kom til beslutning. Indtil midten af 1980'erne var der i øvrigt ingen af disse forslag, der gik i retning af det pensionssystem, der blev udfaldet.

Formålet med kapitlet her er at analysere, hvorledes denne markante ændring i dansk pensionspolitik egentlig blev gennemført. Hvem har bestemt denne udvikling? Hvilke interesser stod bag? Var udviklingen planlagt? Hvorfor kom det til at gå sådan? Kommer ændringerne til at gå endnu videre? Er det led i en international tendens? Lever de beslutninger, der tilsammen synes at indebære en de facto afskaffelse af folkepensionssystemet, op til demokratiske idealer om åbenhed og dialog?

Kapitlets første afsnit giver et rids af udviklingen og påviser reformens gennemgribende karakter. Herunder diskuteres også velfærdsstatsteoriens forklaringer på sådanne overordnede ændringer af pensionssystemer. De næste fire afsnit beskriver de væsentligste beslutningsprocesser på pensionsområdet i perioden fra 1960'erne og frem. Fordi kimen til den danske pensionsudvikling i 1990'erne bliver lagt meget tidligt, går fremstillingen helt tilbage til de tidlige 1960'ere. I de fire afsnit behandles henholdsvis den danske afvigelse fra den nordiske vej i 1960'erne, aktørernes „træden vande“ i 1970'erne, arbejdsmarkedspensionernes gennembrud og endelig udbygningen og tilpasningen i 1990'erne, bl.a. med henblik på at aflaste statens fremtidige pensionsforpligtelser.

Herefter følger en række tværgående analyser. I det næste afsnit analyseres sporafhængigheden og den indre logik, der drev den langsigtede udvikling, gennem en serie gradvise reformer, hvor den ene beslutning så at sige ledte til den næste, hvilket gradvist førte udviklingen i en retning, som ingen på forhånd havde forestillet sig, og som ikke lod sig vende. Selv om pensionspolitikken også er kendetegnet ved interessekamp, er det karakteristisk, at aktørernes præferencer ikke er konstante, men formes under indtryk af de valgmuligheder, som den institutionelle udvikling sætter. Det følgende afsnit undersøger mere systematisk aktørernes deltagelse: Hvem var med

og navnlig *ikke* med til at træffe de egentlige beslutninger? De sidste afsnit diskuterer henholdsvis det demokratiske underskud i beslutningsprocessen og perspektiverne for den fremtidige pensionsudvikling.

DET DANSKE SYSTEMSKIFTE I PENSIONS POLITIKKEN

Økonomisk sikring af ældre borgere har altid været et centralt anliggende for velfærdsstaten og har afgørende betydning for den økonomiske fordeling i samfundet. Sikringen antager forskellige former fra land til land, herunder også forskellige kombinationer af offentlige og private ordninger. Derfor kan de offentlige ordninger ikke ses isoleret. Det er det samlede pensions-system – kombinationen af offentlige og private ordninger – det politiske valg drejer sig om.

FORHISTORIEN

Netop når det gælder pensioner, er forhistorien vigtig, og den har også betydning for skattesystemets indretning, som drøftes i det følgende kapitel. Danmark og Tyskland udmærker sig ved at være de to pionerlande med hensyn til indførelsen af offentlig sikring af de ældre (Petersen, 1985), og begge lande kom til at danne skole. Alderdomsforsørgelsesloven af 9. april 1891 blev en vigtig inspirationskilde for flere angelsaksiske og nordiske lande, mens det tyske socialforsikringssystem, der var indført af Bismarck for arbejdere allerede i 1889, blev model for de kontinentaleuropæiske lande. I modsætning til det tyske system, der byggede på obligatoriske bidrag fra arbejdsgiver og arbejdstager (reelt en øremærket skat), blev den danske ordning finansieret af generelle skatter, og ydelserne blev målrettet til (værdigt) trængende borgere over 60 år. Udbetaling var således ikke afhængig af indbetaling. Til gengæld var udbetaling afhængig af trang. Tildelingen og udmålingen af ydelsen foregik i starten ud fra et skøn foretaget af kommunale embedsmænd.

Socialdemokratiet havde oprindeligt været medforslagsstiller, men reformen, der blev afgørende for den danske velfærdsstats udvikling, blev ironisk nok gennemført af Højre og dele af Venstre, men *imod* de tre socialdemokratiske folketingsmedlemmers stemmer. Det skulle de dog snart fortryde – Harald Jensen med en udtalelse om, at „Man skal spise, mens maden er på bordet!“ (Bertolt et al., 1955: 221). Det kom til at gælde mange gange. Også

Venstre kom senere i tvivl og nedsatte i 1903 en kommission til at undersøge muligheden for en forsikringsbaseret ordning, men da betænkningen kom i 1914, havde Socialdemokratiet og de Radikale flertal i Folketinget (Vesterø Jensen, 1985: 86-88). Igen i 1922 blev der nedsat en forsikringskommission, der afgav betænkning i 1926, men da havde Venstre mistet interessen for at ændre systemet. Muligvis af frygt for forsikringstankens folkelige appel fik Steinckes pensionsreform i 1933 titlen „Lov om Folkeforsikring“, men bortset fra at aldersrenten blev gjort betinget af sygekassemedlemskab (!), var der ingen større systemændringer i reformen (Christensen, 1998).

Det danske system var oprindeligt et såkaldt residualt system: Det var målrettet de svage, mens resten måtte klare sig selv. Det residuale system udviklede sig dog lidt efter lidt til et universelt pensionssystem, der omfattede alle ældre. Modtagerkredsen (ca. 20 pct. i 1892) voksede gradvist, og med indførelsen af aldersrenten, vedtaget i 1922 (ironisk nok under en VK-regering), blev der lovgivet om mindstesatser og aftrapning med anden indkomst, så skønsprincippet blev indskrænket.

FOLKEPENSIONSSYSTEMET

Det næste skridt var indførelsen af folkepensionen i 1956. Forud gik nedsettelsen af en „Folkeforsikringskommission“ i 1948, der efter pres fra V og K fik til opgave at „... undersøge betingelserne for og virkningerne af at erstatte den nuværende alders- og invaliderentelovgivning med en ... ordning, der helt eller overvejende hviler på et *forsikringsmæssigt* grundlag“ (Folkeforsikringskommissionen af 1948, 1955: 1, citeret i Kjær Rasmussen, 1996: 56). Dette kommissorium afviste kommissionen dog allerede i 1949 med henvisning til det dobbeltbetalingsproblem, der ville opstå for den generation, der både skulle spare op til egen pension og betale for nuværende pensionister. Desuden ville der gå for lang tid, før reformen fik virkning. Argumenterne gentages i senere betænkninger og afspejler en fejllopfattelse, som næsten har været en institution i dansk pensionspolitik, nemlig at et *forsikringsbaseret* system nødvendigvis må være et *opsparingsbaseret* system. Det er der nemlig næsten ingen af de eksisterende forsikringsbaserede systemer, der er: De bidrag, de forsikrede betaler til pensionskassen, bliver straks udbetalt som pension til de nuværende pensionister, og udgiften til nuværende pensionister bestemmer pensionsbidragets størrelse. Sådan er det ikke kun i de lande, der følger Bismarck-modellen; også de senere svenske pensionsreformer har overvejende bygget på dette såkaldte „her og

nu princip“ (*pay as you go*), hvor udgiften til nuværende pensionister betales af de nuværende erhvervsaktive gennem skatter eller bidrag.

Et andet karakteristisk træk er, at Socialdemokratiet i 1945-programmet „Fremtidens Danmark“ *ikke* gik ind for pension til alle: „Socialdemokratiet mener derimod ikke, at der bør gennemføres en Folkepensionering omfattende alle, saavel rig som fattige, uden hensyn til behov“ (Socialdemokratiet, 1945: 14, citeret i Kjær Rasmussen, 1996: 57). Men det mente de Radikale, og i 1950'erne var Socialdemokratiet kommet på andre tanker. Ved indførelsen af folkepensionen i 1956 blev alle ældre over 67 år garanteret en minimumsydelse, og dernæst blev den fulde folkepension vedtaget i 1964 og fuldt indfaset i 1970. Dermed var der indført et universelt system med ens ydelser til alle – dog blev der samtidig indført et lille pensionstillæg, som blev aftrappet med anden indkomst (Petersen, 2002). I mellemtiden var Danmark imidlertid blevet overhalet af de nordiske nabolande, hvor et universelt pensionssystem allerede var indført i Sverige (1948), Norge (1956) og Finland (1956) – sidstnævnte dog i starten på absolut discount-niveau (Kangas, 2001). Den danske folkepension var derimod ret generøs, især for de dårligst stillede, og helt frem til 1970 var også den gennemsnitlige kompensationsgrad højere end i Sverige (Korpi, 2002: 41).

Folkepensionens ideal om ens ydelser til alle medborgere kom til at gå igen i senere udbygninger. ATP, Arbejdsmarkedets Tillægspension, der blev indført i 1964, finansieret af lønmodtager og arbejdsgiver i forening, byggede på ens ind- og udbetalinger for alle, kun afhængig af arbejdstid (opdelt på tre kategorier). I 1993–95 indførtes der også bidrag, betalt af staten, for arbejdsløse, syge og andre grupper uden for arbejdsmarkedet (Kjær Rasmussen, 1996: 71).

Fra 1998 kom endnu en offentlig opsparingsbaseret ordning til, nemlig „den midlertidige pensionsopsparing“. Den blev introduceret i efteråret 1997 som led i et konjunkturindgreb, men blev fra 1999 gjort permanent under navnet „særlig pensionsopsparing“ (SP).¹ Samtidig blev SP (midlertidigt, jf. nedenfor) omdannet til en *flat rate*-ordning, hvor udbetaling alene afhang af beskæftigelse, selv om ordningen var finansieret gennem et bidrag på 1 pct. af indkomsten.

AFVIKLINGEN AF FOLKEPENSIONSSYSTEMET

Men folkepensionssystemet er så småt under afvikling *som system*. Betydningen af folkepensionen bliver gradvist mindre og mindre i takt med, at

stadig flere baserer deres alderdomsforsørgelse på arbejdsmarkedspensioner og andre private ordninger, hvortil kommer ATP og SP. Op gennem 1970'erne og 1980'erne fik en større og større andel af lønmodtagerne pensionsordninger i overenskomsten. Efter det store gennembrud for arbejdsmarkedspensioner inden for LO-området i 1990'erne vil der fremover kun være en lille restgruppe, som må basere sin forsørgelse udelukkende på folkepension. Det økonomiske Råd lavede som nævnt i 1998 en fremskrivning af indkomstsammensætningen blandt pensionister i år 2045. Fremskrivningen giver – med indlysende usikkerhed² – et groft billede af situationen, såfremt de (i 1998) gældende ordninger forbliver uforandrede (Det økonomiske Råd, 1998: 154).

I tabel 3.1 er pensionister i 2045 opdelt efter deciler. De 10 pct. med laveste indkomster findes i 1. decil, de 10 pct. med næstlaveste indkomster findes i 2. decil, osv. Beregningen omfatter kun kollektive ordninger, dvs. folkepension, ATP, SP og arbejdsmarkedspensioner, ikke individuel pensionsopsparing. For pensionisterne under ét estimeres det, at folkepensionen inklusive pensionstillæg kun vil udgøre 30 pct. af den samlede indtægt fra kollektive ordninger i 2045, hvilket er et markant skridt væk fra det universelle pensionssystem. Hele 70 pct. er baseret på opsparing. For de øverste fire deciler ventes over halvdelen af indkomsten at stamme fra arbejdsmarkedspension. Kun for de nederste tre deciler vil folkepensionen fortsat være dominerende. Den øverste halvdel af pensionisterne vil ifølge beregningen kun få folkepensionens grundbeløb.

De arbejdsmarkedspensioner, der fra starten lignede en *overbygning* på folkepensionen, fører således i betydelig grad til en *erstatning* for folkepensionen. Selv om grundbeløbet bevares for (næsten) alle, sådan som ledende politikere har lovet, bliver folkepensionens betydning for den enkelte væsentligt reduceret, ikke kun relativt, men også absolut. Folkepensionen bliver mere og mere målrettet de svage. Efter en omlægning i 1994 udgøres halvdelen af den fulde folkepension for en enlig pensionist nemlig af pensionstillægget, der aftrappes med anden indkomst. Desuden er indført en aftrapning af grundbeløbet for personer med betydelig arbejdsindkomst ved siden af pensionen, først for 67-69-årige fra 1984 og dernæst også for pensionister over 70 år fra 1994.³

Det er dog især aftrapningen af pensionstillægget, individuelle tillæg og boligydelsen, der påkalder sig interesse. Den nu fuldt indfasede ATP giver for en fuldtidsbeskæftiget, der har bidraget i 40 år, ca. 22.300 kroner årligt (2004).⁴ Om ATP-bidraget på (2004) knap 2.700 kr. årligt (deltidsbeskæf-

TABEL 3.1.

Fremskrivning af indkomstens fordeling på komponenter for pensionister i 2045

SAMMENSETNING AF INDKOMST (PCT.)					
	Folkepensionens grundbeløb	Pensionstillæg	ATP + SP	Arbejdsmarkeds- pension	I alt
1. decil	69	30	1	0	100
2. decil	52	23	23	2	100
3. decil	42	17	37	4	100
4. decil	37	12	40	11	100
5. decil	33	5	33	29	100
6. decil	29	0	29	42	100
7. decil	24	0	24	52	100
8. decil	20	0	20	60	100
9. decil	17	0	16	67	100
10. decil	11	0	10	79	100
Alle	25	5	21	49	100

Anm.: Bruttoindkomst, ekskl. udbetalinger fra private pensionsordninger og afkast fra anden opsparing.

Kilde: Det økonomiske Råd (1998: 156).

tigede samt nogle offentligt ansatte betaler mindre) vil give en tilsvarende ydelse fremover, afhænger naturligvis af størrelsen af de fremtidige ATP-bidrag og af ATP-formuens forrentning. SP-bidraget er gennemsnitligt af samme størrelsesorden som ATP, men SP udbetales som ratepension over 10 år. Fortsætter ordningerne som nu (SP-ordningen er dog suspenderet for 2004-2005), vil ATP og SP på sigt næsten udfylde intervallet mellem den fulde folkepension og den indtægtsgrænse, hvor aftrapningen af pensionstillægget starter. For en enlig pensionist aftrappes pensionstillægget pr. 2004 med 30 pct. af indkomst ud over folkepensionens maksimum tillagt 52.300 kr. Dermed vil aftrapningen starte allerede ved små arbejdsmarkeds-pensioner,⁵ og kun få pensionister vil undgå beskæring af pensionstillæg. Folkepensionen bliver således mindre universel, og dens vægt vil aftage.

Endelig udhules folkepensionen i lighed med andre overførselsindkomster langsomt, men sikkert, af satsreguleringen. Efter satsreguleringsloven fra 1990 reguleres overførsler med lønstigningerne på Dansk Arbejdsgiverforenings område, forsinket med to år, men der fragår årligt op til 0,3 pct. til den såkaldte „satsreguleringspulje“, som står til Folketingets rådighed,

dog med tiltagende præcisering af, at pengene skal bruges på socialt svage grupper (L82, 2002/03). Desuden bruges der faste vægte for antallet af arbejder- og funktionærtimer til beregningen af lønstigninger, hvilket betyder, at den del af lønstigningen i samfundet, der skyldes arbejdskraftens stigende kvalifikationer, delvist sorteres fra (L82 2002/03, § 2 stk. 7). Det giver igen et par promille årligt. Over en længere årrække betyder det alt i alt en ikke helt ringe udhuling af overførselsindkomster med op mod 0,5 procentpoint årligt. Hertil kommer, at den del af lønfremgangen, der består i pensionsforbedringer, længere ferie og kortere arbejdstid heller ikke regnes med. Satsreguleringen er mildere end de velkendte nedskæringsalternativer, nemlig at regulere alene med prisudviklingen – eller (som i 1982-85) helt at fastfryse beløbene. Men på langt sigt er udhulingen stor.

ULIGHED

Danmark har traditionelt været kendetegnet ved ualmindelig lav indkomstulighed blandt pensionister (West Petersen, 1999).⁶ Både totalt, mellem socialgrupper og mellem mænd og kvinder. Det er usikkert, om det varer ved. Det har normalt været anset som en uundgåelig følge af en overgang til arbejdsmarkedspensioner, at uligheden øges, fordi uligheden blandt erhvervsaktive føres videre i pensionisttilværelsen (Smeeding et al., 1993). Advokater for såkaldt flerstrengede systemer som det danske mener dog, at det afhænger af den nærmere udformning (Kangas, 2001; Rein & Stapf-Finé, 2004) – ligesom man kunne tilføje, at det naturligvis også afhænger af uligheden i bruttoindkomster blandt erhvervsaktive, der er lidt lavere i Skandinavien end i de fleste andre lande (Goul Andersen, 2003c: 29; Barth et al., 2003: 20).

I princippet er indvendingen korrekt (for et lignende argument, se Ploug, 2001; Cox, 2004). Interessant nok tydede Det økonomiske Råds (1998) ovennævnte beregninger heller ikke på, at uligheden blandt pensionister ville øges. Beregningen synes dog ikke at have indregnet ovennævnte udhuling af basispensionen, ligesom den byggede på, at SP var en *flat rate*-ydelse ligesom ATP. I 2002 blev dette ændret af VK-regeringen, så fremtidige udbetalinger blev gjort proportionale med indbetalinger. Dermed bortfaldt en ret stærk udligningskomponent i det samlede system. Også ulighed mellem kønnene bliver uvægerligt større under et arbejdsmarkedspensionssystem med manglende følgelovgivning og store forskelle i pensionskassernes kønssammensætning.

Ud fra teorier om velfærdsstaten var den danske pensionsreform ikke helt uventet. Universelle *flat rate*-ordninger giver en basistryghed, men de giver ikke i længden en tilfredsstillende indkomsterstatning for middelklassen (Esping-Andersen, 1990). Det er indbygget i de kontinentaleuropæiske velfærdssystemer, hvor pensionsudbetalinger er relateret til tidligere bidrag eller eventuelt direkte til tidligere løn.⁷ I systemer, der bygger på *flat rate*-pensioner, lyder argumentet, må pensionen for de højere indkomster sikres ved at indbygge en indtægtsrelateret tillægspension i det offentlige system, hvis man vil fastholde hele befolkningen inden for et fælles system.

Det gjorde man i Sverige og Norge, hvor det universelle pensionssystem blev udbygget med en obligatorisk, indtægtsbestemt tillægspension. Med ATP-ordningen fra 1959 blev Sverige det første land til at indføre en sådan, såkaldt „omfattende“ model (Korpi, 2002). En lignende ordning blev indført i Finland med virkning fra 1962 og i Norge med virkning fra 1967. Det universelle pensionssystem blev således udbygget med en obligatorisk, indtægtsbestemt tillægspension, så også højere lønnede fik en passende indkomsterstatning inden for rammerne af det offentlige pensionssystem. Sverige er med en reform i 1994/1998 gået endnu længere ved fremover at gøre pensionen rent bidragsafhængig (finansieret med et 18,5 pct. bidrag), dog med et garanteret minimum (finansieret af staten). Noget lignende er foreslået i Norge, jf. nedenfor. Dermed bryder man også dér helt med den nordiske folkepensionsmodel til fordel for et præstationsorienteret system, dog med et relativt højt minimum. Men i modsætning til Danmark sker det med fastholdelse af den *offentlige* pension som kernen i aldersforsørgelsen af hele befolkningen og med en række udlignende og kompenserende mekanismer, der afbøder markedsuligheden (Wadensjö, 2004).

I Danmark løb alle forsøg på udbygning af det offentlige pensionssystem med en indtægtsrelateret komponent imidlertid ud i sandet. I stedet fik man et pensionssystem, ingen egentlig på forhånd havde forestillet sig eller krævet, men som på mange måder var en logisk følge af tidligere trufne beslutninger og mangel på samme. Drivkræfterne herfor er et klassisk tema i velfærdsstatsforskningen.

Alternativet er nemlig, at middelklassen sikrer sig gennem private ordninger – som del af overenskomsten, som led i ansættelsesforholdet på den enkelte virksomhed, eller ved helt private opsparingsordninger (Esping-Andersen, 1990; Øverbye, 1998). Det leder til et *dualt pensionssystem*, hvor én del af befolkningen må leve af de offentlige ordninger, mens de bed-

restillede har private ordninger. Fastholdelse af en rendyrket universel ordning med *flat rate*-ydelse fører således reelt til en delvis privatisering af pensionssystemet, siger teorien. Da det sidste fører til større ulighed, opnår man paradoksalt nok den største omfordeling og lighed ved at indbygge et indkomstrelateret element i det offentlige system, lyder argumentet videre (Korpi & Palme, 1998).

Teorien siger altså, at et rendyrket *flat rate*-pensionssystem i realiteten ikke er langtidsholdbart, og i nyere teorier er det da også blevet almindeligt at skelne mellem kun to modeller (Myles & Pierson, 2001; Bonoli, 2003): en forsikringsmodel, hvor den offentlige pension er positivt relateret til indkomst, og et delvist privatiseret eller „flerstrengt“ system, hvor der er et system af private ordninger (dog indirekte støttet af det offentlige via skattefordele) som overbygning på de offentlige. Denne todeling overdriver „germaniseringen“ af de nordiske systemer, der trods alt indeholder en bedre basissikring, men det markerer adskillelsen inden for den nordiske model. Danmark har fjernet sig fra det nordiske spor og repræsenterer endda en stærkt privatiseret variant af den flerstrengede model, fordi halvdelen af folkepensionen (pensionstillægget) er behovsprøvet, mens f.eks. grundpensionen i Holland er uafhængig af indkomst. Det eneste tilbageblevne *flat rate*-system er New Zealand, hvor man gik den modsatte vej og (i tide!) afskaffede skattefradrag for privat pensionsopsparing. At *flat rate*-folkepension har været særlig standhaftig i Danmark og New Zealand, er i øvrigt ikke helt tilfældigt: New Zealand var det tredje land i verden, der indførte alderdomsforsørgelse, og landet kopierede i vid udstrækning den danske ordning (Øverbye, 1997).⁸

Så vidt den institutionelle logik. Vi skal nedenfor vise, hvordan den med lidt andre mellemregninger også satte sig igennem i Danmark. Men hvorfor fulgte Danmark så ikke i kølvandet på Sverige i 1960'erne? Ifølge Esping-Andersen (1990) var det arbejderbevægelsens større styrke, der gjorde det muligt at indføre den „omfattende“ model i Sverige, men ikke i Danmark. Spørgsmålet er imidlertid, om dette simple magtperspektiv holder. Vi skal i stedet vise, at man i arbejderbevægelsen havde usikre præferencer og var splittet på spørgsmålet. Eller som det formuleres af Klaus Petersen (2002: 144): „Frem for som i det svenske tilfælde at skabe et nyt ‘klassekompromis’ kom ITP-debatten i Danmark snarere til at samle modstanderne og splitte arbejderbevægelsen“.

HVORFOR VALGTE DANMARK IKKE DEN NORDISKE VEJ? – SKIBBRUDDET FOR ITP I 1960'ERNE

Forandringen af det danske pensionssystem, hvis omfattende karakter for alvor blev tydeligt i 1990'erne, kan spores tilbage til begivenheder i 1960'erne og 1970'erne. Vi må gå tilbage og undersøge, hvorfor Danmark i modsætning til de øvrige nordiske lande ikke fik en indkomstbestemt offentlig tillægspension. Vi kan i sagens natur ikke analysere samtlige beslutninger – og manglen på samme – men har udvalgt nogle af de centrale. En oversigt over de vigtigste begivenheder er vist i figur 3.1. Beslutningsprocessen i 1960'erne og 1970'erne er forholdsvis velbelyst, hvorfor vi her primært baserer os på sekundære kilder, mens det for 1980'erne har været nødvendigt at supplere med interviews af nøglepersoner, adgang til ministerielle arkiver osv.

Som vi skal se, var processen frem til midten af 1980'erne langt mere kompleks end et styrkeforhold mellem venstre- og højrefløjen, hvor parterne afhængig af magtressourcer kunne gennemføre eller forhindre beslutninger. Først og fremmest var arbejderbevægelsens præferencer usikre, dels på grund af interne interessekonflikter, dels på grund af (berettiget) usikkerhed og uenighed om, hvad der tjente lighedsmålsætningen bedst. Folkepensionssporet tegnede sig mere lovende end i de øvrige nordiske lande. Institutionelle og ideologiske interesser (navnlig for/imod centrale fondsdannelser) blokerede for bredere kompromiser om pensionsreformer. Endelig manglede der en kobling til løsning af samfundsøkonomiske problemer, der siden 1964 synes at have været forudsætningen for, at pensionsændringer kunne nyde fremgang. I midten af 1980'erne havde beslutningerne nærmest truffet sig selv, fordi udviklingen af arbejdsmarkedspensioner havde passeret *the point of no return*.

FOLKEPENSION

Ved indførelsen af folkepensionen i 1956 stemte de fire „gamle“ partier (162 ud af de 179 folketingsmedlemmer) for loven. De samme partier stemte for indførelsen af den fulde folkepension fra 1964 til 1970 (Vesterø Jensen, 1985: 114). I korthed gik udbygningen ud på, at den universelle minimumsydelse skulle erstattes af en ensartet høj ydelse til alle. Ikke overraskende var en naturlig kritik mod en sådan udbygning, at det primært kom de velstillede til gode, mens gruppen af hidtidige trængende ikke mærkede den store

FIGUR 3.1.

Oversigt over de vigtigste beslutninger og "ikke-beslutninger" om pensionsordninger i perioden fra 1956 til 2004

1956	Vedtagelse af folkepension: Alle over 67 år berettiget til minimumsydelse
1964	Indførelse af fuld folkepension frem til 1970
1964	Indførelse af arbejdsmarkedets tillægspension (ATP)
1964-1967	Tillægspensionsudvalget af 1964 arbejder med opstilling af modeller for ITP
1967	Socialdemokratisk ITP-skitse; afvises af VKR
1970	Den sociale pensionsfond; indbetalinger 1971-1981
1972	Socialreformkommissionens betænkning
1973-1977	Pensionsreformarbejdsgruppen (PRAG)
1973	S-regeringens forslag om ØD lider skibbrud
1978	SV-regeringen indfører efterløn med virkning fra 1979
1978	Boligydelse for pensionister med virkning fra 1979
1979	S-regeringens forslag om OD lider skibbrud
1980	Oprettelse af lønmodtagernes dyrtidsfond
1980	S-forslag om "Ens pension for alle" skrinlægges. ITP udskydes på ubestemt tid
1981	Varmehjælp for pensionister
Hele perioden	Udbredelse af pensionsordninger i overenskomster
1984-1985	LO og Socialdemokratiet udarbejder forslag til arbejdsmarkedspensioner
1988	Arbejdsmarkedspensionsudvalget
1989	Arbejdsmarkedspensioner for alle offentligt ansatte
1991	Arbejdsmarkedspensioner for hovedparten af det private arbejdsmarked
1993	Justering af folkepensionens grundbeløb/pensionstillæg i forbindelse med skattereformen
1997	Indførelse af den midlertidige pensionsopsparing – fra 1998 (1 pct. af indkomsten)
1998	Den midlertidige pensionsopsparing gøres permanent og omfordelende under navnet SP (særlig pensionsopsparing)
2002	Omfordelingen i SP ophæves med virkning fra 2001
2004	SP suspenderes for 2004-2005

forskel. Derfor blev der også indført et beskedent pensionstillæg (i 1964 900 kr. årligt) forbeholdt det flertal af pensionisterne, der var uden anden indkomst (Christensen, 1998: 85). Der var tre hovedargumenter (Vestergaard Jensen, 1985: 116-123). Ved at give den samme ydelse til alle skulle udbyg-

ningen 1) tage det sidste almisseræg væk fra offentlige pensioner; ved indførelsen af 1956-reformen blev en del af indkomstskatten i øvrigt som en rent symbolsk, pædagogisk foranstaltning kaldt folkepensionsbidrag på selvangivelsen, så folk kunne *se*, at de havde *ret* til pensionen, fordi de selv havde betalt (Petersen, 1996: 22), 2) styrke opsparing og øge arbejdsudbud (kapital- og arbejdsindkomst ville ikke reducere folkepensionens grundbeløb) og 3) forenkle det offentlige pensionssystem (hvilket både skulle gøre systemet mere gennemskueligt og give administrative besparelser). For at få de borgerlige partier med indførtes samtidig skattesubsidierede indekskontrakter til stimulering af privat pensionsopsparing.

ATP SOM DEL AF HELHEDSLØSNING

ATP-ordningen udspringer af overenskomstforhandlinger mellem DA og LO i foråret 1961. I det vedtagne mæglingforslag enedes DA og LO om at nedsætte et udvalg, der skulle undersøge mulighederne for en tillægspensionsordning. Inspirationen kom navnlig fra Norge. I 1960 havde de norske arbejdsgivere og norsk LO via overenskomsterne forhandlet sig frem til en ordning, der var langt mindre ambitiøs end den svenske offentligt regulerede ATP-ordning fra 1959. Ifølge George Nelson, leder af sekretariatet for Tillægspensionsudvalget af 1963 og senere ATP's første direktør 1964-1982, lå det „... ligesom i luften, at det i første omgang ville være realistisk at gå beskedent til værks. Man kunne herved støtte sig på den ligeledes ret beskedne norske ordning – Fellesordningen for Tariffestet Pension“ (Nelson, 1984: 31). Ligesom i Norge var DA- og LO-udvalget enige om, at ordningen først og fremmest skulle omfatte deres medlemmer. LO's interesse for tillægspension syntes dels at bunde i, at deres medlemmer skulle have lidt af det, som tjenestemændene og nogle funktionærer allerede havde, dels at tillægspensionen kunne være et „selektivt incitament“ til at melde sig ind i fagforeningen – begge dele var ledetråde for fagforeningernes præferencedannelse gennem hele perioden (Petersen, 2002).

Fra det senere udvalgsarbejde rapporterer Nelson, at hverken DA eller LO var interesserede i indbetalinger fastsat i forhold til lønnen (Nelson, 1984: 38-39). Ambitionsniveauet var lavt: DA ønskede naturligt nok at gøre bidragene så små som muligt, og LO var interesseret i, at der også kunne forhandles lønstigninger hjem.

I modsætning til Norge blev aftalen mellem DA og LO imidlertid gjort til et spørgsmål for Folketinget. Det skete i forbindelse med den såkaldte

helhedsløsning i 1963. Efter fire år med kraftig højkonjunktur og årlige vækstrater omkring 6 pct. viste den danske økonomi kraftige tegn på overophedning. Inflationen var stigende, og betalingsbalancen var vendt fra et overskud i 1959 til et underskud på ca. 3 pct. af BNP i 1962 (Damsgård Hansen, 1998) – et problem, der skulle blive kronisk for dansk økonomi de næste 28 år. Ved siden af andre forslag (pris- og avancementstop, udbyttebegrænsning mv.) besluttede SR-regeringen i marts 1963 at forlænge overenskomsterne i to år. Til gengæld indeholdt lovkomplekset en bestemmelse om, at regeringen i folketingsåret 1963/64 skulle fremlægge et lovforslag om en tillægspensionsordning med virkning fra 1. marts 1964. Groft sagt var pensionsordningen således kompensation for manglende lønstigninger.

Derfor nedsatte regeringen i april 1963 Tillægspensionsudvalget af 1963. Efter syv måneders arbejde afgav udvalget 28. november sin betænkning. Det byggede på DA og LO-udvalgets 1962-kompromis, men udvidede deltagerkredsen til (næsten) alle lønmodtagere. Ved førstebehandlingen i Folketinget 16. januar 1964 påpegede den socialdemokratiske ordfører fagbevægelsens ønske om ligestilling med funktionær- og tjenestemandsgupper på pensionsområdet. Ordføreren nævnte også, at ATP-forslaget var første skridt på vejen til en indtægtsbestemt tillægspension (ITP), der kort forinden havde fanget ledende socialdemokraters interesse, jf. nedenfor. ATP-forslaget blev af Venstre og Konservative mødt med to kritikpunkter, dels den korte tidsfrist, dels at ordningen kun skulle dække lønmodtagere (*Folketingets Forhandlinger*, 1963/64, sp. 1990–2067). Til gengæld er det bemærkelsesværdigt, at de to partier principielt tilsluttede sig ideen om indtægtsbestemt tillægspension (*Folketingets Forhandlinger*, 1963/64, sp. 2018). Den 3. marts blev ATP vedtaget i Folketinget til ikrafttrædelse allerede 1. marts.

Set i relation til de senere tiltag er det også interessant, at ATP-ordningen blev indført som en del af en større policy-“pakke“, der skulle afværge en økonomisk krise. Denne kobling skulle blive meget typisk for pensionsudviklingen i Danmark.

DEN INDKOMSTBESTEMTE TILLÆGSPENSION, DER BLEV VÆK I 1960'ERNE

Parallelt med vedtagelsen af ATP-ordningen nedsatte socialminister Kaj Bundvad i januar 1964 et embedsmands- og ekspertudvalg, Tillægspensionsudvalget af 1964, hvis opgave var „... at belyse virkningerne af og

udarbejde forslag om en tillægspensionsordning med de samme væsentlige træk som den svenske tillægspension, tilpasset den danske folkepension og det danske skattesystem ...“ (1967: 7). Forslaget om indtægtsbestemt tillægspension (ITP) skulle imidlertid få en krank skæbne: Udvalget afgav først betænkning i april 1967, socialministeren fremlagde en skitse i oktober 1967, og forslaget nåede ikke videre, før den borgerlige VKR-regering havde overtaget regeringsmagten efter valget den 23. januar 1968. Herefter fremlagde Socialdemokratiet – nu i opposition – to beslutningsforslag i 1968/1969 og dernæst et modificeret forslag i 1970, som alle blev afvist af regeringspartierne. Og derved blev det.

I den internationale velfærdsstatslitteratur er forløbet tolket som udtryk for arbejderbevægelsens utilstrækkelige magtressourcer til at gennemføre et „omfattende“ pensionssystem som i Sverige (Esping-Andersen, 1985: 177), der dels tjente til at høste vælgere i middelklassen, dels til at overflødiggøre ulighedsskabende privat pensionsopsparing. ATP-ordningen kom ligefrem til at fremstå som de svenske socialdemokraters „kronjuvel“, i hvert fald i bagklogskabens lys (Lindbom, 2001).

Præmissen om det danske socialdemokratis manglende styrke i begyndelsen af 1960'erne synes dog forkert. De øvrige partier var oprindelig ikke totalt afvisende, og under „Det røde kabinet“ 1966–67 kunne Socialdemokratiet have gennemført ITP alene med støtte fra SF. Studier af den danske beslutningsproces (Kjær Rasmussen, 1996; Christensen, 1998; Vesterø Jensen, 1985; Petersen, 2002) peger i stedet på, at de danske socialdemokrater havde ambivalente holdninger til ITP.

Fagbevægelsen var skeptisk fra starten (Baldwin, 1990: 230; Salminen, 1993: 275; Nelson, 1984: 38–39). Af papirer fra Programkommissionen 1957–1961, der forberedte Socialdemokratiets princip- og arbejdsprogrammer „Vejen frem“ og „Ide og hverdag“ (1961), fremgår det, at LO-formanden Ejler Jensen netop *ikke* ønskede en indtægtsbestemt ordning, og „Vejen Frem“ taler da også om, at folkepensionen „må udbygges og følge den almindelige velstandsstigning i samfundet“, mens programmet er tavst om ITP (Kjær Rasmussen, 1996: 73, 76). ITP blev på daværende tidspunkt opfattet som usolidarisk i en fagbevægelse, der havde solidarisk lønpolitik højt på dagsordenen (Kjær Rasmussen, 1996: 72). Ejler Jensen gentog sit synspunkt under forhandlingerne med DA i 1962 (Kjær Rasmussen, 1996: 72), og der blev heller ikke ytret ønske om ITP i Tillægspensionsudvalget af 1963 – heller ikke af funktionærorganisationerne (Nelson, 1984). Der er i øvrigt enkelte antydninger af, at både funktionærerne og Metal

(dengang DSMF) ville undgå en ordning, der kunne stille sig hindrende i vejen for eventuelle fremtidige arbejdsmarkedspensioner (Kjær Rasmussen, 1996: 74).

Alt tyder på, at man ikke seriøst har diskuteret en ITP-ordning, før ledende socialdemokrater i efteråret 1963 tog spørgsmålet op. Den pludselige interesse i partiets top synes at skulle henføres til inspirationen fra de øvrige nordiske lande. Sverige havde allerede indført ITP med virkning fra 1960, Finland havde gjort det med virkning fra 1962, og i november 1963 afgav det norske pensionsudredningsudvalg en rapport, der anbefalede ITP. Dermed stod Danmark til at blive det eneste nordiske land uden ITP.

Det har formentlig gjort udslaget, da man nedsatte Tillægspensionsudvalget af 1964 samtidig med fremlæggelsen af ATP-ordningen, der blev fremstillet som første skridt i en større reform. Det var en periode, hvor der var politisk fokus på og vilje til at forbedre de offentlige pensioner. Samme år vedtog Folketinget som nævnt også den fulde folkepension. Ikke desto mindre – eller måske netop derfor – skulle forslaget om ITP få en krank skæbne.

Statsminister Jens Otto Krag talte på kongressen i 1965 for en ITP-løsning (Petersen, 2002: 137), men Tillægspensionsudvalgets arbejde gik påfaldende langsomt. I 1966 fik udvalget besked på, at det ikke skulle fremlægge et egentligt beslutningsforslag, men blot en redegørelse. Det er usikkert, om det skyldtes regeringens nedprioritering eller forsøg på at hæve tempoet ved at udvande kravene. Ifølge Christensen (1998: 92) bedyrede socialdemokraten Egon Jensen på et udvalgsmøde i 1966 over for den skeptiske Poul Møller (K), der sammen med repræsentanter for de øvrige partier havde fået sæde i udvalget fra 1965, at han ikke skulle have skrupler med at skrive under, da der blot var tale om en uforpligtende principbetænkning. I Socialministeriet blev der skrevet et embedsmandsnotat om muligheden for at fremlægge forslag uden at afvente betænkningen (Petersen, 2002: 140).

Det tyder på, at man nogle steder har været utålmodige. Og med god grund: 1966-valget gav Socialdemokratiet flertal sammen med SF, og ITP indgik eksplicit i samarbejdsaftalen (Krag & Andersen, 1971: 328). Men betænkningen kom først i april 1967 – dårlig timing i forhold til Folketinget – og socialminister Kaj Bundvad fik først fremlagt et forslag et halvt år senere, i oktober 1967 – endda kun en skitse, ikke et lovforslag.⁹ Det *kan* tænkes, at langsommeligheden mest skyldtes inkompetence og smøleri. Men en mere nærliggende forklaring er politisk uenighed – hvis ikke, må

man i hvert fald konstatere, at tempoet i dansk politik siden er sat voldsomt i vejret.

Betænkningen skitserede tre modeller: Udbygning af folkepensionen, en udvidelse af ATP og ITP. Regeringens skitse gik naturligvis på det sidste og byggede på rent arbejdsgiverfinansierede bidrag (stigende til 7,5 pct. af lønsummen) samt afvikling af ATP. I mellemtiden havde DA og SALA (Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger) henvendt sig til Folketinget med skarpe advarsler, og skitsen mødte lodret modstand fra de borgerlige partier. Det, der bekymrede V og K, var socialisme ad bagvejen via opbyggelsen af en offentlig fond, der med den konservative politiker Poul Møllers ord vil betyde, „... at staten får en virkelig kraftig, betydelig indflydelse og magt over investeringerne ude i det aktive erhvervsliv“. Med den tilføjelse, at „det er måske også hensigten med forslaget ...“ (Christensen, 1998: 95).

I mellemtiden havde de kendte økonomer Anders Ølgaard, Jørgen Petersen og Bent Rold Andersen i fire kronikker i september-oktober 1967 advaret mod de ulighedsskabende effekter af ITP (Kjær Rasmussen, 1996: 92). Det var startskuddet til, at debatten om ITP-skitsen udviklede sig til et politisk spil, hvor de borgerlige søgte at appellere til de socialdemokratiske vælgere. Således foreslog de Konservative ultimo oktober en forhøjelse af folkepensionen fra 40 pct. til 60 pct. af en gennemsnitsindtægt via højere grundbeløb, finansieret af et højere folkepensionsbidrag (Kjær Rasmussen, 1996: 93). Ifølge Poul Møller var K-skitsen udtryk for bevidst sabotage over for S (Laubjerg & Olsen, 1983: 84, citeret i Kjær Rasmussen, 1996: 108). Men det virkede, og debatten udviklede sig på den usædvanlige måde, at Socialdemokratiet måtte forsvare sig mod en borgerlig kritik af, at ITP skabte ulighed i stedet for at udligne den (Christensen, 1998: 94). Der udviklede sig også et politisk spil om navngivningen. Regeringen kaldte ordningen „en almindelig tillægspension“, mens modstanderne konsekvent brugte udtrykket indkomstbestemt tillægspension for over for de socialdemokratiske vælgere at understrege bruddet med den hidtidige lighedsfilosofi. Og navnet ITP blev stående i eftertiden, på samme måde som det i forbindelse med skattereformen i 1993 lykkedes den borgerlige opposition at få omdøbt „arbejdsmarkedsbidraget“ til en „bruttoskat“, jf. kapitel 4.

Det socialdemokratiske forslag opnåede således alene at blive delegitimeret, og med den borgerlige valgsejr ved valget i januar 1968 var forsøget på at indføre en omfattende offentligt reguleret tillægspension endegyldigt

strandet. Socialdemokratiet fremsatte i 1968 og 1969 – nu i opposition – et udvandet beslutningsforslag, der både indeholdt stigende folkepension, et nyt pensionstillæg på 50 pct. (finansieret ved forhøjet folkepensionsbidrag og fondsofbygning) og bevarelse af ATP. Trods denne imødekommelse af de borgerlige partier blev forslaget ikke overraskende afvist af den nye VKR-regering – i lighed med et uforpligtende forslag om tjenestemandslignende pension for alle i 1970.

Socialdemokratiet og SF havde igen flertal – det andet „røde kabinet“ – fra 1971 til 1973, men det kom aldrig til forslag om ITP. Det skyldtes navnlig, at arbejderbevægelsen nu satsede stærkt på ØD (delvist med indbygget tillægspension), men formentlig også, at den borgerlige regering i 1970 havde ændret dagsordenen – og måske cementeret folkepensionssporet – med indførelsen af Den sociale Pensionsfond, der skulle finansiere fremtidig tillægspension til folkepensionen (jf. nedenfor).

En fortsættelse af folkepensionssporet måtte dog for mange socialdemokrater også tegne sig ganske lovende. I 1970 var den fulde folkepension gennemført, og ATP var under indfasning. De danske pensioner var heller ikke så ringe. Ikke alene var mindstepensionen den højeste i Skandinavien; også folkepensionens *gennemsnitlige* kompensationsgrad var helt frem til 1970 højest i Danmark (Korpi, 2002: 41). Med Den sociale Pensionsfond var der mulighed for yderligere forbedringer. Og i øvrigt blev ATP gradvist rettet mere og mere ind mod det universelle spor, bl.a. med mindre krav til arbejdsomfang, som nævnt kulminerende i 1990'erne med udvidelse af deltagerkredsen til ledige og andre uden for arbejdsmarkedet.

Alt i alt synes det altså at være arbejderbevægelsens ambivalens mellem folkepensionssporet og ITP-sporet, der var hovedårsagen til, at Danmark ikke fulgte den „nordiske vej“. Frem til 1968 og endog 1971-73 havde der været mange muligheder for at føre reformen igennem. Tre faktorer bidrog yderligere til, at det ikke skete. For det første blev ITP-forslagene aldrig koblet til løsning af økonomiske problemer (jf. nedenfor). For det andet spillede en særegen „institutionel uvidenhed“ en vigtig rolle. Aktørerne overvejede øjensynligt aldrig, at ITP kunne indføres som et helt eller delvist *pay as you go*-system uden fondsofbygning, selv om dette var hovedprincippet både i Sverige, Norge og de kontinentaleuropæiske lande. Et sådant system kunne både have fjernet den kraftigste modstand – frygten for en stor offentligt reguleret fond – og givet her og nu-forbedringer uden at måtte afvente en langsom fondsofbygning. For det tredje var diskussionen fastlåst som en alt eller intet-diskussion. Konstruktion af tillægspensionsord-

ninger indeholder utallige muligheder for at finde et kompromis imellem højre- og venstrefløj, som det f.eks. var tilfældet i Norge (1966) og senere endda i Sverige (1994/98). Men drivkraften var for ringe, nok dybest set fordi folkepensionssporet tegnede lyst og desuden var det mest populære i befolkningen.

I begyndelsen af 1970'erne levede ITP videre i enkelte debatoplæg o.l. – hvoraf en del havde Mogens Lykketoft som (med-)forfatter (Petersen, 2002: 148-149). Men både ØD-diskussionen og den økonomiske krise bidrog til stort set at lukke diskussionen om pensionsreformer i 1970'erne. Samtidig fortsatte forbedringerne af folkepensionssystemet, navnlig for de svage.

Det gjorde udbygningen af arbejdsmarkedspensioner imidlertid også. I midten af 1980'erne var dobbelt så mange omfattet som i midten af 1960'erne (Henriksen et al., 1987: 43). Vi skal helt frem til 1985 for at finde det næste seriøse forslag om at indføre en tillægspension, denne gang en offentligt reguleret arbejdsmarkedspension, stærkt koblet til nye økonomiske problemer, og italesat på ganske anden vis. Først skal vi dog se på 1970'ernes forbedringer.

1970'ERNE: AKTØRERNE TRÆDER VANDE, MEN FORBEDRER BASISPENSIONEN

Lige siden 1964 har det været et iøjnefaldende træk, at det er koblingen til makroøkonomiske problemer, der har sat pensionsspørgsmålet på den politiske beslutningsdagsorden, mere end det er betragtninger om pensionisters levevilkår. Det gjaldt for ATP, og det gjaldt i udtalt grad opbygningen af Den sociale Pensionsfond, der blev vedtaget i 1970 og startede fra 1971.

DEN SOCIALE PENSIONS FOND

De økonomiske balanceproblemer, der satte Den sociale Pensionsfond på dagsordenen, var de samme som i begyndelsen af 1960'erne. Efter en periode med meget høj vækst (6,3 pct. i 1969) viste økonomien tegn på overophedning i form af stigende inflation og underskud på betalingsbalancen (Damsgaard Hansen, 1998). I en redegørelse til Folketinget om dansk økonomi 9. december 1969 pegede økonomiminister Nyboe Andersen (V) på, at problemerne var forårsaget af utilstrækkelig opsparing – en diagnose, der skulle blive forstærket i 1980'erne – og præsenterede regeringens initiativer,

herunder opbygning af en social pensionsfond (*Folketingets Forhandlinger*, 1969/70, sp. 1916). Ganske sigende var det således økonomiministeren og ikke socialministeren, der først lancerede forslaget.

Selve lovforslaget blev dog præsenteret af socialminister Nathalie Lind i februar 1970, kort før den endelige udbygning af den fulde folkepension 1. april 1970. Forslaget var temmelig mærkværdigt, idet det kun indeholdt bestemmelser om opkrævning af midler til en fondsdannelse (1 pct. af indkomsten i 1971-1973, herefter 2 pct.), mens bestemmelser om anvendelsen blev udskudt. I § 3 hedder det således, at „forslag til lov om tillægspension ... skal fremsættes i folketingsåret 1974-74“ (*Folketingets Forhandlinger*, 1969/70, sp. 2681). Her og nu handlede det om at få fremtvunget en opsparing. Nogle år senere bemærkede Palle Simonsen (K), at „... det startede reelt som en finanspolitisk stramning, men man satte en pæn etikette på: den sociale pensionsfond“ (*Folketingets Forhandlinger*, 1977/78, sp. 11262). Taktikken var at stramme, uden at protesterne fra vælgerne og oppositionen blev for store.

Samtidig tog lovforslaget initiativet fra oppositionen. 1960'ernes pensionsdiskussion havde lagt op til, at der skulle ske noget, når den fulde pension var indfasat i 1970. Og i forsvar mod anklager om, at der var tale om en skjult skat, fastholdt socialministeren under førstebehandlingen, at „hensigten ... er, at vi i nogle år skaber de økonomiske forudsætninger for at foretage en udbygning af de sociale pensioner“ (*Folketingets Forhandlinger*, 1969/70, sp. 4220). Det er svært at afgøre, om nogle af aktørerne havde reelle pensionspolitiske hensigter, eller om de allerede i 1970 delte Palle Simonsens retrospektive vurdering. Faktisk var der visse ligheder med de Konservatives tanker fra 1967 om højere folkepension, finansieret ved et proportionalt pensionsbidrag og fondsopsparing. Også den radikale ordfører opfattede tillægspension som „en overbygning på grundpensionerne, som er tilvejebragt ved forudgående opsparing“ (*Folketingets Forhandlinger*, 1969/70, sp. 4211). Der ses dog ikke nogen umiddelbar forbindelse til K-forslaget fra 1967, og i forhandlingerne omkring VKR-regeringsgrundlaget 1968 nævntes pensionsspørgsmålet ikke (Møller, 1993: 98-102). Under alle omstændigheder måtte fremtidige diskussioner nu tage udgangspunkt i Den sociale Pensionsfond. Det udelukkede ikke ITP, men pegede mere mod cementering af folkepensionssporet. Og folkepensionen havde maksimal legitimitet i 1970'erne (Goul Andersen, 1982) – selv skatteoprøreren Mogens Glistrup ville sætte folkepensionen i vejret. Loven blev endelig vedtaget den 29. maj 1970.

Det nye „røde kabinet“ fra 1971 til 1973 fremsatte ikke forslag om ITP, men nedsatte i 1972 en arbejdsgruppe, Pensionsreformarbejdsgruppen (PRAG), til at udrede mulighederne. Det skete kort efter betænkningen fra Socialreformkommissionen, der stærkt havde efterlyst en afklaring af fremtidens pensionssystem. For kommissionen var der kun to mulige spor: Enten en fortsættelse af det nuværende *flat rate*-system, der ville indebære en overbygning med private pensioner, eller indførelse af indkomstbestemte ydelser i det offentlige system (Socialreformkommissionen, 1972: 348). Opgaven for PRAG – sammensat af repræsentanter for arbejdsmarkedets parter, embedsmænd og eksperter – blev at overveje, hvordan ydelserne fra Den sociale Pensionsfond skulle passes ind, og om man skulle fortsætte med *flat rate*-ydelser eller gå over til delvist indtægtsbestemte ydelser. I modsætning til Tillægspensionsudvalget af 1964 havde PRAG således ikke et kommissorium bundet til en bestemt løsning, hvilket formentlig afspejler Socialdemokratiets usikre holdning.

Gruppen skulle afgive rapport i sommeren 1973, men hovedbetænkningen forelå først i marts 1977 (Kjær Rasmussen, 1996: 133), efter at arbejdet i længere perioder havde ligget stille, angiveligt på grund af manglende sekretærbistand (!) (Petersen, 2002: 150). Betænkningen lagde op til tre muligheder: (1) Udbygning af folkepensionen på grundlag af folkepensionsbidraget (men med højere grundbeløb til enlige og indregning af pensionstillæg i grundbeløb for at undgå samspilsproblemer), (2) udbygning af ATP, eller (3) ITP i en ikke særlig præciseret form. Rapporten lod både fondsforvaltningen og fordelingen af udgiften til finansiering stå åbne.

I mellemtiden havde den smalle Venstre-regering (1973-75) foreslået at udskyde starten på udbetalinger fra Pensionsfonden, da den danske økonomi efter oliekrisen var løbet ind i endnu større problemer. Forslaget nåede ikke at blive behandlet inden valget i februar 1975, men også den nye socialdemokratiske regering valgte at udskyde fremsættelse af lovforslag til 1977/78 og start af udbetalinger til 1979. Først i januar 1978 fremsatte socialminister Eva Gredal således det forslag om pensionsforbedringer, der var blevet annonceret i loven om Den sociale Pensionsfond. Men otte år er lang tid i politik, og tilsyneladende havde man glemt alt om, at lovforslaget omhandlede tillægspension. I stedet foreslog regeringen en ny, generøs boligydelse til pensionister (sigtende mod, at de svageste højst skulle betale 15 pct. af deres indkomst i husleje) samt afskaffelse af pensionstillægget til fordel for højere grundbeløb, herunder en særlig forhøjelse for samlevende/gifte (Kjær

Rasmussen, 1996: 139-140; Nelson, 1984: 108; *Folketingets Forhandlinger*, 1977/78, sp. 4665). I det endelige kompromis mellem de fire „gamle“ partier blev dog kun en tredjedel af pensionstillægget afskaffet. Regeringen foreslog også at aftrappe grundbeløbet for folk med erhvervsindkomst – ministeren talte om, at tiden var inde til en nyvurdering af det universalistiske princip – men det blev dog på borgerlig foranledning trukket tilbage for i øvrigt senere at blive gennemført netop under en borgerlig regering. På spørgsmål om bruddet med Den sociale Pensionsfonds oprindelige tanke svarede socialministeren, at „vi har ikke lagt os fast på fremtidens pensionssystem, og jeg ønsker ikke at lægge mig fast på fremtidens pensionssystem i løbet af det kommende halve år“ (*Folketingets Forhandlinger*, 1977/78, sp. 5077).

Reformen blev omtalt som første fase i en ny pensionsreform, dog uden angivelse af, hvad anden fase fra 1982 skulle indeholde. Nogle socialdemokrater havde stadig en vision om ITP, men resultatet af første fase var en udbygning af det universelle pensionssystem, dels via forbedringer af folkepensionen, dels via særordninger a la boligydelsen, der reelt betød en væsentligt højere mindstepension.

Baggrunden var dels, at den politiske dagsorden nu mere drejede sig om efterløn (vedtaget i 1978), arbejdsløshed og krise, herunder ønsket om at beskytte de svageste under krisen, dels den fortsatte pensionspolitiske uenighed og usikkerhed i Socialdemokratiet, der også afspejles i partiprogrammerne (Kjær Rasmussen, 1996: 144-145). Arbejdsprogrammet fra 1969 talte eksplicit om ITP, men valgprogrammet 1971 talte kun om regulering efter lønudviklingen, mens arbejdsprogrammet „Socialdemokraterne former fremtiden“ fra 1973 talte om „værdifast tillægspension“, hvilket dengang normalt var partiets kode for 50 pct. tillæg til folkepensionen. Valgudtalelserne i 1977 og 1979 krævede, at en pensionsreform skulle „øge ligheden“, hvilket normalt betød obligatorisk tillægspension. Men principprogrammet „Solidaritet, lighed og trivsel“ fra 1977 talte blot om „et ensartet og solidarisk pensionssystem for alle“, en formulering, der var blevet indført i et udkast fra 1976 som ændring fra et tidligere udkast i 1975, der netop henviste til ITP (Kjær Rasmussen, 1996: 144). På hovedbestyrelsesmøder i partiet blev det diskuteret, at befolkningen øjensynligt ikke havde forståelse for ITP (Kjær Rasmussen, 1996: 145). Fra 1979 var enhver direkte eller indirekte henvisning til ITP ude af partiprogrammerne. Arbejdsprogrammet „Et solidarisk samfund“ fra 1979 nævnte slet ikke pension.

I slutningen af 1979 blev der dog af Socialdemokratiets hovedbestyrelse nedsat et hurtigtarbejdende pensionspolitisk udvalg, der skulle udarbejde

forslag til partiets kongres i 1980. Oplægget („Ens pension til alle“), der blev præsenteret i foråret 1980 af Mogens Lykketoft som et oplæg til kompromis om den langsigtede pensionspolitik (Petersen, 2002: 154), var en hybrid mellem ATP og ITP: Fra ATP fastholdtes *flat rate*-princippet, fra ITP tog man ideen om finansiering med en arbejdsgiverafgift stigende til 7,5 pct. Samtidig skulle folkepensionen indtægtsreguleres. Pengene skulle administreres af ATP. Forslaget nåede dog aldrig længere, bl.a. på grund af modstand fra LO, der både var utilfredse med arbejdsgiverfinansieringen og indgrebet i ATP-ordningen (Kjær Rasmussen, 1996: 147), og på et hovedbestyrelsesmøde i juli 1980 blev forslaget endelig skrinlagt (Kjær Rasmussen, 1996: 148). Dermed var forvirringen om muligt endnu større. Men forslaget kan måske ses som en forløber for tanken om en arbejdsmarkedspension. Og princippet om ITP-lignende finansiering og ATP-lignende udbetaling skulle senere blive indført i SP-ordningen i 1998 – af Mogens Lykketoft.

Samtidig spores fra 1980 helt nye tanker: I arbejdsprogrammet fra 1980 og i „Socialdemokratiets ældrepolitik“ fra 1981 talte partiet nu om indtægtsregulering af folkepensionens grundbeløb – i slutningen af 1970'erne var Socialdemokratiet nemlig (stik imod alle teorier om socialdemokratisk universalisme) slået ind på en kurs, der betonedede målretning af de sociale ydelser (Green-Pedersen, 2003). Det blev reelt også effekten af 1978-reformens anvendelse af Pensionsfondens midler på indkomstafhængig boligydelse, og det samme gjaldt reformens anden fase.

PENSIONSfondens ANVENDELSE OG AFVIKLING

Beslutningsprocessen vedrørende den anden fase, som skulle starte 1. januar 1982, kom til at gå ualmindelig hurtigt. Den socialdemokratiske regering spillede først ud med lovforslag 7. oktober 1981. Socialminister Ritt Bjerregaard foreslog og fik vedtaget at bruge pengene på indkomstafhængig varmhjælp samt forhøjelse af pensionisternes personfradrag. Fra 1982 skulle det særlige pensionsbidrag på 2 pct. falde bort, og dermed bortfaldt også reformens tredje fase. Samtidig blev skatten hævet tilsvarende – godt og vel. Det er bemærkelsesværdigt, at regeringen end ikke følte behov for at forklare, hvor tillægspensionselementet var blevet af. Begrundelsen for at standse indbetalingerne var også knap, men man gentog bl.a. et argument, som flere gange var anført af Det økonomiske Råd, nemlig at øremærkningen af det særlige pensionsbidrag kunne skabe forventninger, som samfundet ikke kunne indfri (Kjær Rasmussen, 1996: 151). Sandt nok – og to årtier

senere et stort problem i de fleste velfærdsstater med bidragsfinansieret pension, men i det danske tilfælde lå der dog en opsparing bag. Der var imidlertid rigeligt brug for skatteindtægterne til andre formål. Statsgælden voksede i et astronomisk tempo – fra nominelt 86 mia. kr. ultimo 1979 til 421 mia. kr. ultimo 1984 (Goul Andersen & Christiansen, 1991). På den baggrund kan det måske ikke undre, at forhandlingerne gik ekstremt hurtigt. Forslaget blev vedtaget ved tredjebehandling i stort set uændret form kun ni dage efter fremlæggelsen.

Herefter fik fondens store obligationsbeholdning lov at ligge uberørt af yderligere udgifter i en længere periode. Beholdningens nominelle værdi voksede fra 59 mia. kr. ultimo 1981, hvor indbetalingerne blev standset, til toppen blev nået i 1995 med 151,5 mia. (Danmarks Nationalbank, 1997). Kursværdien steg endnu mere på grund af stigende obligationskurser. Efterhånden var Den sociale Pensionsfond næsten glemt, og det havde længe været forventningen, at staten reelt ville konfiskere fonden (Goul Andersen & Christiansen, 1991: 63). Det skete da også i 1996 – med en tekstanmærkning til Finansloven (http://www.oes_cs.dk/bevillingslove/fl96x15.pdf, pp. 144–145), hvorefter overførslen fra fonden til staten blev hævet fra 1,9 mia. kr. til 8,2 mia. kr. årligt med den (ikke helt urimelige) begrundelse, at det var de reelle udgifter ved de gennemførte forbedringer (inklusive nye regler for førtidspension i 1983 og delpension i 1986).¹⁰

Alt i alt gav Den sociale Pensionsfond en mulighed for at genoplive ideen om tillægspensioner. Men i Socialdemokratiet var der usikkerhed om, hvad man egentlig ville på pensionsområdet. Medvirkende var nok også det meget dårlige forhold mellem parti og fagbevægelse – og ikke mindst mellem LO-formanden Thomas Nielsen og statsminister Anker Jørgensen – under 1970'ernes økonomiske krise. Til sidst opgav man helt det langsigtede perspektiv og koncentrerede sig om kortsigtede ændringer inden for det eksisterende universelle pensionssystem. Det bragte til gengæld mindstepensionen op på et ganske højt – måske endda overraskende højt – niveau.

LØNMODTAGERNES DYRTIDSFOND

Både ATP-ordningen (1963) og Den sociale Pensionsfond (1970) var blevet vedtaget i forbindelse med akutte økonomiske kriser. Det var også tilfældet for endnu en lille knopskydning på det offentlige pensionssystem i form af Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD). Parallelt til helhedsløsningen fra 1963

var den socialdemokratiske mindretalsregering ved augustforliget 1976 blevet enig med centrum-højrepartierne om via lovgivning at forhindre kraftige lønstigninger. Der blev lagt et loft for lønstigninger i perioden 1977-1979, så den automatiske dyrtidsregulering blev sat delvist ud af kraft. I modsætning til den borgerlige regering i 1982 var Socialdemokratiet dog ikke parat til at afskaffe ordningen. Løsningen blev i stedet, at overskydende dyrtidsportioner ud over én dyrtidsportion halvårligt skulle indbetales af staten (dvs. at staten overtog udgiften for arbejdsgiverne) til en pensionsfond.

I modsætning til i 1963 tog fagbevægelsen ikke godt imod forliget. Tværtimod opfordrede LO til såkaldte „lønhamstringsaktioner“, der skulle sikre lønstigninger, før forligets lønrammer blev vedtaget ved lov. Det fik ligefrem regeringen til at overveje muligheden for ved lov at kriminalisere strejker (Ibsen & Jørgensen, 1979). Ligesom for Den sociale Pensionsfond udskød man beslutningen om, hvorledes midlerne skulle komme til udbetaling. Under førstebehandlingen sagde arbejdsministeren, at „begrundelsen herfor er dels den forestående pensionsreform, som gør det naturligt at se alle disse ting under ét, dels at afgørelsen af spørgsmålet bør afvente nærmere kendskab til, hvor store beløb der bliver tale om“ (*Folketingets Forhandlinger*, 1976/77, sp. 2589). Da den samlede pensionsreform ikke kom, vedtog man i forbindelse med det store kriseindgreb i 1979 at udskille midlerne i en særskilt fond, Lønmodtagernes Dyrtidsfond, der udbetaler et engangsbeløb ved pensionering til de lønmodtagere, der i perioden fik indfrosset dyrtidsportioner. I alt blev der i 1980 overført 7,7 mia. kr. til fonden (4.368 kr. pr. fuldtidsbeskæftiget). Fondens formue var pr. 30.6.2004 vokset til 52 mia. kr. Desuden var der i mellemtiden udbetalt 22,4 mia. kr. til 1,2 mio. medlemmer. Det afspejler, at Dyrtidsfonden har været en af landets mest effektive formueforvaltere, der også har kørt en mere aktiv investeringsstrategi end ATP. Dermed har Dyrtidsfonden også været en murbrækker i forhold til det dårlige økonomiske image, der har klæbet til arbejderbevægelsens foretagender.

LD er nemlig arbejderbevægelsens foretagende. Bestyrelsen består af 21 medlemmer, hvoraf de 10 indstilles af LO, tre af FTF, en af AC og en af Ledernes Hovedorganisation. De resterende seks repræsentanter udpeges af Finansministeriet. Som sådan var LD en kærkommen erstatning for den centrale ØD-fond, som fagbevægelsen forgæves havde kæmpet for i 1970'erne.

ARBEJDSMARKEDSPENSIONEN SLÅR IGENNEM

Det mislykkede ØD-projekt var en vigtig del af baggrunden for fagbevægelsens interesse for arbejdsmarkedspensioner som overbygning og delvis erstatning for folkepensionen. Her lå en alternativ mulighed for en fondsdannelse, der via investeringer kunne give indflydelse på erhvervslivet. Og indtil 1980'erne havde man mere ambitiøse planer om fondsdannelse end decentrale pensionskasser.

ØD LIDER SKIBBRUD

Tanken om Økonomisk Demokrati (ØD) blev udviklet i LO i slutningen af 1960'erne og fik fast form, da LO i 1969 nedsatte et udvalg ledet af den tidligere finansminister Henry Grünbaum. Udvalget fremlagde et principforslag i september 1970, som blev godkendt på LO's kongres i maj 1971 (Due & Madsen, 2003: 64-65). Forslaget var vidtgående: Den centrale fond, „Lønmodtagernes Udbytte- og Investeringsfond“, skulle over en otteårig periode tilføres 5 pct. af den årlige lønsum og kunne opnå dominerende indflydelse i virksomhederne. Fonden skulle ledes af en femmandsbestyrelse med fire lønmodtagerrepræsentanter og en repræsentant udpeget af staten. I begyndelsen af 1972 nedsattes et fællesudvalg mellem LO og Socialdemokratiet, der modificerede forslaget, bl.a. med en 50 pct. grænse for lønmodtagerkapitalen i virksomhederne. Skitsen blev præsenteret i november 1972 og 31. januar 1973 fremsat som lovforslag af statsminister Anker Jørgensen. Forslaget kunne gennemføres alene sammen med SF, men stødte der på intern modstand (Due & Madsen, 2003: 68-75). Følgelig blev der ikke truffet beslutning i foråret 1973; forslaget blev genfremsat i efteråret 1973, men der blev det overhalet af de politiske begivenheder, først og fremmest jordskredsvalget i 1973.

Efter 1973 kunne ØD kun gennemføres med tilslutning fra et eller flere borgerlige partier. LO fastholdt dog stædigt ideen med forsøg på koblinger til skiftende økonomiske hensyn: beskæftigelse, indkomstpolitik/forbrugsbegrænsning og til sidst pension/opsparing (Due & Madsen, 2003: 78). Men ØD kom først på den politiske beslutningsdagsorden igen i forbindelse med kriseindgrebet i december 1979, hvor LO og Socialdemokratiet forud havde arbejdet tæt sammen om et udspil indeholdende overskudsdeling (OD) samt oprettelse af Lønmodtagernes Dyrtidsfond til gengæld for en hård indkomstpolitik (Due & Madsen, 2003: 80-88). Der synes at have været forståelse mellem Socialdemokratiet og de Radikale om OD uden en

central fond, men dette var uspiseligt for LO's formand Thomas Nielsen, og indkomstpolitikken var for skrap for SF. Det sidste afgjorde sagen.

Dermed var ØD/OD reelt ude af billedet – også fordi det savnede opbakning blandt fagbevægelsens egne medlemmer, hvor meningsmåling efter meningsmåling viste særdeles ringe tilslutning (Goul Andersen, 1988: 52). Det er dog interessant at se, hvorledes OD-tankens levede videre på eliteniveau helt op i slutningen af 1980'erne. Selv i borgerlige rækker var (frivillig) OD ikke helt uinteressant som middel til løntilbageholdenhed og større opsparring. Så sent som i 1986 blev Socialdemokratiet og de Radikale tilmed enige om principperne i en OD-reform – hvad der dog ikke kom noget ud af. Men OD kørte længe som en slags parallelspor, indtil pensionssporet tog over. Endnu i 1987 og 1988 var OD genstand for jævnlige meningsmålinger, herunder som muligt overenskomstkrav; først med udgangen af 1988 forsvinder det helt ud af den offentlige dagsorden.

Vinduet for en stor OD-reform blev lukket i 1979, men der gik lang tid, inden det blev haspet til. ØD forblev et selvstændigt afsnit i LO's beretninger frem til 1984, men man vidste ifølge Due & Madsen (2003: 88) godt, at tidspunktet var forpasset. Uden større fondsdannelser var forslaget heller ikke så interessant for fagbevægelsen. Derfor var Lønmodtagernes Dyrtidsfond et plaster på såret, og derfor øgedes appetitten på via andre former for fondsdannelse at få medejerskab af og indflydelse på erhvervslivet. Hertil blev arbejdsmarkedspensionen fra 1984 set som et middel.

ARBEJDSMARKEDSPENSIONERNES SPREDNING

Frem til 1960'erne havde arbejdsmarkedspensioner ikke den store betydning. En del offentligt ansatte var tjenestemandsansatte, og akademikere samt en række faggrupper i sundhedsvæsenet blev efterhånden dækket af såkaldt tværgående pensionskasser. I den private sektor var en del funktionærer omfattet af firmaordninger – firmapensionskasser eller indbetalinger til forsikringsselskaber o.l. Fra 1967 til 1982 voksede alene antallet af tværgående pensionskasser imidlertid fra 20 til 31, og medlemstallet blev mere end firedoblet (LO, 1985: 21-22). Hertil bidrog også funktionærers og offentligt ansattes stærkt voksende andel af arbejdsstyrken. Ifølge en interviewundersøgelse i 1986 (*Observa/Morgenavisen Jyllands-Posten*, 3.9.1986) havde 34 pct. af de privat ansatte funktionærer en pensionsordning, som arbejdsgiveren helt eller delvist betalte til, mod 48 pct. af de offentligt ansatte og 18 pct. af arbejderne – det sidste tal er dog lidt højere end andre skøn. For lønmod-

tagerne som helhed var tallet 34 pct. Blandt disse ville hver tredje i øvrigt hellere have pengene udbetalt som løn, så det synes ikke udpræget at have været presset fra medlemmerne, der har drevet de private pensionsordninger frem. Det skulle det heller ikke blive inden for LO-området.

I og med at hver tredje lønmodtager nu havde en form for opsparingsbase-ret pensionsordning, var der ikke længere så mange valgmuligheder, hvis der skulle gennemføres pensionsreformer, der gav en bedre kompensationsgrad. En videre udbygning måtte ske, ved at andre grupper også fik en arbejds-markedspension. Noget andet var så, at det skulle vise sig, at man i kraft af vedtagne forbedringer var nået en del længere med kompensationsgraden i folkepensionssystemet, end de fleste nok egentlig havde regnet med, jf. nedenfor.

FORSLAGET OM OFFENTLIGT REGULERET ARBEJDSMARKEDSPENSION

I 1980'ernes diskussion om en indtægtsbestemt overbygning på folkepensionen var det ikke længere den „nordiske inspiration“ i den socialdemokratiske top, der var drivkraften, men derimod ønsket i fagbevægelsens top om bedre pension a la funktionærerne og indflydelse på den økonomiske magt. Men det var regeringen, der gav bolden op (LO, 1985: 10-11). Øjensynligt var det to dynamiske unge embedsmænd i Finansministeriet, Anders Eldrup og i særdeleshed Jørgen Rosted (begge senere navnkundige departementschefer og i øvrigt i indbyrdes konflikt om bl.a. synet på globaliseringen og på hjemmeserviceordningen), der havde set muligheden for at koble de økonomiske balanceproblemer (øget opsparing) og pensionsforbedringer. Under gennemgangen af Budgetredegørelsen 1984 fik Jørgen Rosted præsenteret ideen for daværende finansminister Henning Christophersen og departementschef Erling Jørgensen, som begge bifaldt, at der indsattes en passus (Finansministeriet, 1984: 35) om det ønskværdige i at sikre den økonomiske genopretning ved løsninger mellem arbejdsmarkedets parter, der kunne begrænse lønstigningerne og forbedre opsparingen, f.eks. i form af pensionsordninger a la offentligt ansatte. Det var en klar invitation til LO, som længe havde været ude i kulden, og signalet blev opfanget af LO's cheføkonom, Poul Nyrup Rasmussen, som straks knyttede kontakt til Finansministeriet (Due & Madsen, 2003: 95-98).

Det var altså igen den makroøkonomiske situation, der vakte regeringens interesse for pensionsspørgsmålet. Hertil kom, at regeringen via samarbejde

med fagbevægelsen kunne genere Socialdemokratiet – og LO var på sin side træt af den socialdemokratiske konfrontationskurs over for regeringen. Pensionsspørgsmålet blev også kort berørt i Finansredegørelsen (Finansministeriet, 1984: 65), og i åbningstalen til Folketinget i oktober 1984 annoncerede statsminister Poul Schlüter, at regeringen ville fremlægge forslag, der kunne forøge pensionsopsparingen. Budgetdepartementet havde allerede i september nedsat en arbejdsgruppe, der primo oktober afleverede et internt papir om „Fremme af pensionsopsparing“, som især pegede på arbejdsmarkedstilknyttede ordninger (Budgetdep.J.Sager 1211-1, lbnr.335). Men fra regeringens side blev det ved snakken, også selv om den midtsøgende Palle Simonsen (K) i juli 1984 var blevet udnævnt til finansminister. Obligatoriske ordninger var trods alt ikke en borgerlig livret, det kunne være svært at nå til 1985-overenskomsterne, og som det antydes i ministeriets notater, ville forbrugsbegrænsningerne ved en arbejdsmarkedspension komme alt for gradvis (hvorfor man også overvejede en omgående ATP-forhøjelse).

Et krav om en arbejdsmarkedspension i næste overenskomst blev fremsat på Dansk Metals kongres allerede i 1984. Ikke uventet var Metal mest interesseret, da de relativt vellønnede medlemmer kunne se frem til stor nedgang i indkomst ved pensionering. Faktisk havde tanken rumlet i forbundet siden 1956 (Kjær Rasmussen, 1996), og i mellemtiden havde den ene funktionærgruppe efter den anden fået sådanne ordninger, hvilket igangsatte en klassisk „fagforeningslogik“. LO ønskede dog ikke pensionsordninger via overenskomster, men foretrak en lovbestemt løsning.

I forlængelse heraf nedsatte LO's repræsentantskab i oktober 1984 et 16 mand stort pensionsudvalg til at arbejde videre med planer om en arbejdsmarkedspension. Her var man opmærksom på endnu en koblingsmulighed mellem økonomiske problemer og pensioner, nemlig den aldrende befolkning. Danmarks Statistiks nye fremskrivninger til 2025 viste i forlængelse af de rekordlave fødselstal i 1983 og 1984 et fald i folketallet til 4,2-4,3 mio. – og dermed en stærkt stigende ældrebyrde. LO var derfor allerede i 1985 på det rene med, at det kunne blive svært at finansiere fremtidens folkepensioner eller i det mindste pensionsforbedringer over skatterne (LO, 1985: 84, 109-110) – 10 år før Verdensbankens berømte rapport *Averting the Old Age Crisis* (World Bank, 1994) og fire år før de første vægtige OECD-publikationer (OECD, 1988), der advarede om pensionsbomben. Samtidig var i hvert fald Knud Heinesen godt klar over, at folkepensionen med ATP, boligydelse og varmetillæg efterhånden var så veludbygget, at den gjorde

arbejdsmarkeds pensionen mindre interessant for en del LO-lønmodtagere, fordi deres tillæg med de gældende regler ville blive aftrappet (*Information*, 31.10.1985, citeret i Kjær Rasmussen, 1996: 161).

LO's rapport, *Forslag til en samlet pensionsreform*, lå færdig i oktober 1985 og blev vedtaget på kongressen den 15. april 1986. Heri blev foreslået en fondsbaseret arbejdsmarkeds pension, vedtaget ved lovgivning, som overbygning på folkepension og ATP. En ITP-model efter nordisk forbillede blev eksplicit afvist med henvisning til, at tidspunktet var forpasset på grund af de mange pensionsordninger for funktionærer (LO, 1985: 84). Som tingene nu lå, var der kun én mulighed for pensionsforbedringer, nemlig at følge i pensionskassesporet med arbejdsmarkeds pensioner for dem, der ikke allerede havde en sådan. Her var det mest nærliggende at følge modellen fra de bestående (tværgående) pensionskasser (hvor lønmodtagerne i reglen havde kontrollerende indflydelse – uden for AC dog typisk med arbejdsgiverrepræsentanter i bestyrelsen og med en arbejdsgiverrepræsentant som formand). Der sigtedes mod en 6+3 pct.-løsning, hvor arbejdsgiverne bidrog med de 6 pct., begyndende fra 1989.

Samtidig skulle ATP-bidraget forhøjes klækkeligt (det blev senere fordoblet i 1987-overenskomsterne), og folkepensionen forbedres med 4 pct. for enlige og 11 pct. for ægtepar, finansieret via afkastet fra Den sociale Pensionsfond. Til gengæld skulle grundbeløb og pensionstillæg slås sammen og samlet gøres behovsprøvet i forhold til anden indkomst – dog med en modregning, der først startede på et relativt højt niveau på ca. 50.000. Dermed ville der blive luft til arbejdsmarkeds pension, uden at det straks ville føre til beskæring af pensionstillægget (LO, 1985: 77, 87).

Socialdemokratiet havde nedsat et pensionsudvalg på kongressen i oktober 1984, kort før LO-udvalget, men efter at LO's planer var kendt. De to udvalg havde tæt kontakt, og Knud Heinesen var formand for LO-udvalget. Det var aftalt, at Socialdemokratiet skulle fremsætte et beslutningsforslag i Folketinget parallelt med vedtagelsen af pensionsudspillet i LO. I partiet var der dog modvilje mod behovsprøvning af folkepensionens grundbeløb, og en del, herunder Anker Jørgensen, var også kritiske over for, at de højtlønnede ville få mest – igen et vidnesbyrd om de holdninger, der i sin tid var med til at hindre ITP. Bortset fra behovsprøvningen af folkepensionen, der blev væsentligt modificeret, tilsluttede Socialdemokratiet sig dog LO's forslag, som blev delt op i to beslutningsforslag, der blev fremsat 23. maj 1986, godt en måned efter vedtagelsen i LO: En forbedring af folkepensionen og indførelse af arbejdsmarkeds pension (Kjær Rasmussen, 1996: 160-162; Due

& Madsen, 2003: 119–122). Da forslagene kom for tæt på sommerferien, måtte de genfremsættes i oktober 1986.

Modtagelsen var blandet. Det var på det tidspunkt, man i offentligheden debatterede det duale pensionssystem (jf. Vesterø Jensen, 1985) og faren for stigende ulighed blandt pensionister. Regeringspartierne og Det Radikale Venstre erklærede sig enige i, at udsigterne til betydelig ulighed blandt pensionsgruppen var et problem (*Folketingets Forhandlinger*, 1986/87, sp. 2163–71). Således udtalte den konservative arbejdsminister Henning Dyremose: „... vi er enige i, at der er et stort behov for en arbejdsmarkedspensionsordning. ... vi må ellers forudse endog meget store uligheder mellem de grupper, der allerede har sikret sig ved private pensionsordninger, og dem der kun har folkepension, eventuelt suppleret med ATP“ (*Folketingets Forhandlinger*, 1986/87, sp. 2164). Venstres ordfører sagde, „det er ikke, fordi vi ikke kan se, det er et problem, at der er så mange lønmodtagere, som ikke har fået sikret sig pensionsordninger, for det er et problem, og det bliver et meget stort problem ...“ (sp. 2167). De borgerlige partier var dog enige om, at spørgsmålet skulle overlades til overenskomstforhandlingerne. Den offentlige indblanding skulle begrænses til en følgelovgivning, der stadfæstede aftalen og løste praktiske spørgsmål såsom flytning af opsparing fra én pensionskasse til en anden.

Navnlig to faktorer gjorde det attraktivt for den borgerlige regering at overlade spørgsmålet til parterne. For det første undgik man at tage forhandlingskraft fra arbejdsgiversiden. Hvis lønmodtagerne ville have bedre pensioner, måtte de give køb på lønstigninger. Moderate lønstigninger stod meget højt på regeringens ønskeseddel og var netop det, der havde vakt regeringens interesse for pensionsopsparing. Man var mere end nogensinde enige om, at for højt forbrug var hovedkilden til det kroniske betalingsbalanceunderskud, der nu havde stået på uafbrudt i 25 år og i 1986 nåede nye rekorder. For det andet ville regeringen undgå etableringen af én stor lønmodtagerstyret fond. Dette var som nævnt også de borgerlige partiers hovedbekymring ved ITP-forslaget i 1960'erne. En fortsættelse af „overenskomstraditionen“ ville føre til mange og mindre pensionskasser, der ikke ville have nær den samme indflydelse på erhvervslivet.

Socialdemokratiets forslag var især en markering af, hvad man ønskede på pensionsområdet. Eller måske blot et signal om enighed mellem fagbevægelsen og Socialdemokratiet. Umiddelbart førte diskussionen ikke til noget, da et klart flertal ikke var parat til at lovgive på området. Til gengæld opfordrede regeringen ved åbningstalen til frivillige aftaler ved de kom-

mende overenskomster, og der blev indkaldt til trepartsforhandlinger den 29. oktober 1986. Men overenskomstforhandlingerne i 1987 indeholdt ikke ændringer på pensionsområdet. Derimod var der store timelønstigninger i forbindelse med nedsættelse af arbejdstiden. Lilli Gyldenkilde (SF) havde ellers allerede i efteråret 1986 forudset, „at Metal får lavet en pensionsordning via overenskomsterne, mens de i øvrigt blæser på, om Kvindeligt Arbejderforbund og SiD kan få noget som helst igennem“ (*Folketingets Forhandlinger*, 1986-87, sp. 2185). Senere gik profetien delvist i opfyldelse, men i 1987 havde lønstigninger og arbejdstid højere prioritet, og desuden havde LO stadig styrke til at samle forbundene om en fælles linje, dvs. ønsket om én samlet lovbestemt løsning på pensionsspørgsmålet.

DEN BORGERLIGE REGERINGS INTERESSE FOR ARBEJDSMARKEDSPENSIONER I 1987/1988

Officielt var regeringen som nævnt positivt stemt over for arbejdsmarkedspensioner via overenskomstforhandlinger, men imod politisk regulering ud over eventuel følgelovgivning. Internt i regeringen strittede Venstre endda imod, fordi man principielt var modstander af fagforeningsdominerede fonde og foretrak præmiering af privat opsparing. Det fremgår af et oplæg fra Anders Fogh Rasmussens skatteministerium i forbindelse med nedsættelsen af Arbejdsmarkedspensionsudvalget („Overvejelser om arbejdsmarkedspensioner“, Skatteministeriet, 19.1.1988, Beskæftigelsesministeriets arkiv, 1670-7). Svend Auken mente da også, at en reform ville kræve et regeringsskifte (*Fagbladet* nr. 8, 25.4.1986, pp. 4-5).

Ikke desto mindre opstod der i perioden 1987-88 en situation, hvor man var tæt på at finde et pragmatisk kompromis mellem arbejdsmarkedets parter og regeringen. Koblingen til andre problemer plus en politisk gunstig situation gjorde udslaget (og det var ændringen i den sidste parameter, der var årsag til, at det alligevel ikke blev til noget). Regeringens fornyede interesse for arbejdsmarkedspensioner skyldtes den forværrede økonomi. Store timelønstigninger ved overenskomstforhandlingerne 1987 gjorde det klart, at man måtte samarbejde med fagbevægelsen, hvis lønningerne skulle holdes i ro. Samtidig nåede man internt i fagbevægelsen til en erkendelse af, at lønstigningerne langtfra var uproblematisk. For regeringen spillede det ifølge Palle Simonsen og Poul Schlüter også ind, at man med en pensionsreform endegyldigt kunne lukke de fortsatte rumlerier om OD og herunder specielt faren for, at det alligevel på et tidspunkt kunne ende

med en central fond (Due & Madsen, 2003: 141). Som udtrykt af Arbejdsministeriets daværende departementschef Henrik Hassenkam var der en situation, hvor „en lang række dagsordener mødtes ret bekvemt i det, man kaldte arbejdsmarkedspension“ (oplæg, Henrik Hassenkam, 2002).

Ved valget den 8. september 1987 var Schlüter-regeringen blevet alvorligt svækket, og ved åbningstalen i oktober inviterede statsministeren til trepartsdrøftelser, hvor han erklærede sig villig til at indgå en „forpligtende trepartsaftale gældende fra 1. marts 1989, hvor beskedne lønstigninger og øget pensionsopsparing kombineres med skattenedsættelser“ (*Folketingets Forhandlinger*, 1987-88: sp. 6-7). Ved trepartsdrøftelserne i november-december tog regeringen dog i overensstemmelse med LO's ønsker skattelettelser af bordet (Grelle, 1998: 158, citeret i Due & Madsen, 2003: 134), ligesom man opnåede LO's accept af et bortfald af en række arbejdsgiverafgifter til fordel for et såkaldt arbejdsmarkedsbidrag (AMBI), der reelt fungerede som en skjult momsforhøjelse og senere blev kendt ulovlig af EU. AMBI'en indgik i et stort finanslovsforlig på Christiansborg med kraftige socialdemokratiske „fingeraftryk“ i form af bl.a. lempelse af investeringsreglerne for LD og ATP, 10 pct. forhøjelse af dagpenge og efterløn, samt en forhøjelse af de sociale pensioners grundbeløb og pensionstillæg med 5 pct. for enlige og 7 pct. for samgifte pensionister (*Statistisk Tiårsoversigt 1991*, Økonomisk-politisk kalender).

Trepartsforhandlingerne udmundede i den såkaldte Fælleserklæring af 8. december 1987, hvor LO anerkendte, at omkostningsudviklingen ikke måtte overstige udviklingen i udlandet, mens der blev udtrykt enighed om, at den private opsparing skulle øges gennem arbejdsmarkedspensioner til de grupper, der ikke havde en sådan, hvorfor regeringen i 1988 ville indbyde arbejdsmarkedets parter til „drøftelser om igangsætning af et udvalgsarbejde om pensionsordninger“ (Statsministeriet, 1988: 1). I kapitel 5 skal vi i forbindelse med arbejdsmarkedspolitikken vende tilbage til fælleserklæringen.

ARBEJDSMARKEDSPENSIONSPENSIONSUDBALGET AF 1988

Efter trepartsforhandlinger den 9. februar 1988 blev der således nedsat et Arbejdsmarkedspensionsudvalg. Udvalget arbejdede fra februar til december 1988. ledet af Arbejdsministeriets departementschef Henrik Hassenkam, hvis ministerium også forestod sekretariatsbetjeningen; at det blev Arbejdsministeriet og ikke Finansministeriet, var et stærkt signal om den korporative linje.

Det var sammensætningen også. Udvalget bestod ud over formanden af ikke mindre end 17 repræsentanter for lønmodtagerorganisationerne, 10 repræsentanter for arbejdsgiversiden og otte ledende embedsmænd fra en række ministerier. Udvalget fik til opgave at udrede tekniske problemer i forbindelse med en arbejdsmarkedspension, herunder bl.a. også samspilsproblemerne med andre sociale ydelser. Arbejdet blev praktisk opdelt i fire underudvalg, ét til at udrede konsekvenser, samspilsproblemer og pensionspolitiske overvejelser, ét til at udrede forskellige tekniske muligheder, og to til at udrede overflytning og samspil med eksisterende ordninger.

Der fremgik flere overraskende resultater af udvalgets analyser, som dog ikke fik den store opmærksomhed, men senere blev fremhævet af DA, når de strittede imod arbejdsmarkedspensionerne, nemlig at de eksisterende ordninger gav en langt højere dækning for lavtlønnede, end man egentlig havde forventet: Når ATP var fuldt indfaset, ville folkepension, ATP sammen med boligydelse, varmetilskud og andre personlige tillæg plus diverse særordninger for pensionister give en dækning for enlige lavtlønnede på omkring 100 pct. (Arbejdsmarkedspensionsudvalget, 1988b; Goul Andersen & Christiansen, 1991). Det var et vidnesbyrd om, hvor langt man i Danmark havde udviklet folkepensionssporet. Yderligere forhøjelser via en arbejdsmarkedspension ville derfor let indebære, at de lavtlønnede så at sige kom til at betale for deres egen folkepension, og det var da også derfor, man allerede i Socialdemokratiets forslag havde foreslået en kraftig ændring af grænserne for aftrapning af pensionstillæg mv. I øvrigt havde et embedsmandsudvalg allerede i sommeren 1986 arbejdet med spørgsmålet omkring problemer med at flytte pensionsordninger og med lettelse af samspilsproblemer. Det sidste førte til, at Folketinget i 1987 lempede indkomstprøvningen af pensionstillægget (L119 1986-87).

Ifølge Henrik Hassenkam (oplæg, Henrik Hassenkam, 2002) var der dog ham bekendt ikke på daværende tidspunkt nogen, der så arbejdsmarkedspensionerne som et (delvist) alternativ til folkepensionen; man diskuterede det udelukkende som et supplement. Den *crowding out* af folkepensionen, som man i dag vil se som en af de langsigtede økonomiske fordele ved arbejdsmarkedspensionerne, synes hovedparten af aktørerne på daværende tidspunkt ikke at have været sig særlig bevidst. Efterfølgende hævdede Dansk Metals daværende cheføkonom Dines Schmidt Nielsen dog, at man i Metal hele tiden havde været klar over dette aspekt (oplæg, Dines Schmidt Nielsen, 2002).

Arbejdsmarkedspensionsudvalget beskrev og vurderede i øvrigt en række

forskellige løsninger, hvoraf det stod klart, at LO på en række områder var indstillet på et kompromis. For det første var udvalget enige om, at „det for at mindske risikoen ved lønomvæltning er vigtigt, at fastlæggelsen af pensionsbidragene er en integreret del af selve lønfastsættelsen“ (Arbejdsmarkedspensionsudvalget, 1988a: 36). I modsætning til det oprindelige forslag, hvor størrelsen af bidragene skulle fastsættes ved lov, accepterede LO således sammenknytningen med overenskomstforhandlingerne. Det udelukkede dog ikke muligheden for at indføre arbejdsmarkedspensioner ved en (ramme)lov, hvor man overlod det til arbejdsmarkedets parter at forhandle størrelsen af bidragene. Denne model var kendt fra ATP-ordningen. Green-Pedersen (2003) argumenterer for, at LO også syntes på retræte i spørgsmålet om én central fond, men officielt tog Arbejdsmarkedspensionsudvalget ikke stilling i spørgsmålet.

Pragmatismen blev hjulpet på vej af gunstige politiske forhold. August-valget 1987 indebar endnu en periode med borgerlig regering. Ifølge flere interviewpersoner ledte det fagbevægelsen på en mere samarbejdsvenlig kurs, mens Socialdemokratiet med Svend Auken i spidsen langt hen ad vejen fortsatte en konfrontationskurs. Samtidig øgede det regeringens interesse i et samarbejde med fagbevægelsen via trepartsforhandlinger (interview, Henning Dyremose, 2002). Jørgen Eckerøth, daværende sekretær for LO's pensionsudvalg, angiver, at fagbevægelsens deltagelse også var et signal til Socialdemokratiet om en mere midtsøgende kurs (interview, Jørgen Eckerøth, 2002). Henrik Hassenkam erindrer atmosfæren i 1987-88 som præget af „et godt klima, da der her var et sted, vi kunne mødes“, og fortsætter: „jeg tror ikke, Schlüter har set særligt langt, men han fornemmede en god stemning“ (oplæg, Henrik Hassenkam, 2002). I øvrigt i skarp kontrast til situationen i 1985, hvor regeringens indgreb i overenskomstforhandlingerne nærmest havde ført til belejring af Christiansborg.

REGERINGEN SLÅR BAK

Den „gode stemning“ skulle dog ikke vare længe. Baggrunden var en ændring i den politiske strøm, der hurtigt lukkede vinduet for en pensionsreform. Omslaget skyldtes efter alt at dømme en fejlfortolkning af Fremskridtspartiets store fremgang i meningsmålingerne. Efter 1988-valget var Det Radikale Venstre, der havde påført Schlüter-regeringen så mange ydmygende afstemningsnederlag i Folketinget på bl.a. sikkerhedspolitikken, til mange borgerlige vælgeres fortrydelse blevet optaget i regeringen.

Hvorimod de super-loyale partier Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti blev smidt ud. Ydermere skete det efter langstrakte forhandlinger om regeringsdannelsen, hvor alle kendte facit, men hvor Socialdemokratiet kæmpede en brav kamp for at holde bolden i spil. Det gav forstærket politisk mistillid og førte (sammen med mobilisering på indvandrerspørgsmålet) til en himmelflugt for Fremskridtspartiet i meningsmålingerne til 20 pct. ultimo august 1988.¹¹ I regeringen blev det imidlertid fejlfortolket som et nyt skatteoprør og som protest mod, at den borgerlige regering ikke var borgerlig nok (Notat vedr. vælgerbevægelser, 31.1.1989, Statsministeriets arkiv). Paradoksalt nok førte regeringsskiftet derfor til, at regeringens midtsøgende kurs fra og med efteråret 1988 blev erstattet af en langt mere radikal retorik, hvor man talte om at genskabe „ånden fra 1982“. Statsministeren lagde sig tættere på skatteminister Anders Fogh Rasmussens politik, der sigtede mod skattelettelse. Og genskabelsen af „ånden fra 1982“ skulle markeres med to store tiltag: „Handlingsplan for Afbureaukratisering“ og „Århundredets Plan“, der kom til at tegne et helt paradigmeskifte i synet på skatte- og arbejdsmarkedspolitikken, jf. kapitel 4 og 5.

Statsministerens nytårstale 1989 markerede vendepunktet. Nok nævntes behovet for at øge pensionsopsparingen, men der blev ikke indbudt til forhandlinger, som man havde forventet i LO (von Nordheim Nilsen, 1996: 253). I stedet blev der foreslået en lønreduktion modsvaret af skattelettelse, hvilket ikke just inviterede til et bredt samarbejde. Det bevirkede også, at trepartsforhandlingerne i starten af 1989 blev meget kortvarige (f.eks. *Politiken*, 6.-7.1.1989). Anstrengelserne i Arbejdsmarkedspensionsudvalget førte således ikke til et forhandlet kompromis.

OVERENSKOMSTERNE 1989 OG 1991

Til gengæld begyndte situationen med regeringens øjne at løse sig selv. Ved overenskomstforhandlingerne i 1989 blev der indført arbejdsmarkedspensioner for størsteparten af de offentligt ansatte, der ikke allerede havde sådanne ordninger. I første omgang på det kommunale område og derefter på det statslige område. En rækkefølge, der ifølge den statslige forhandler, finansminister Palle Simonsen, var yderst belejlig, da det gjorde aftalen nemmere at legitimere over for regeringspartneren Venstre, der som nævnt var principielt imod disse kollektive aftaler (interview, Palle Simonsen, 2002). På det private område skete der ikke noget i 1989, hvor der kun var tale om en midtvejsforhandling. Til gengæld kom gennembruddet på det

private arbejdsmarked i 1991, hvor arbejdsmarkedspension på anbefaling af LO var et hovedkrav for de fleste forbund, bortset fra HK (Due et al., 1993: 442-466). Det gjaldt i særdeleshed på industriens område, hvor Dansk Metal spillede en betydelig rolle. Her havde arbejdsgiver- og arbejdstagerside allerede afklaret en række tekniske spørgsmål forud for forhandlingerne (interview, Dines Smith Nielsen, 2002).

Dermed var forhåbningen om bredere lovgivning manet til jorden, og end ikke følgelovgivning knyttet til restgruppeproblematikken og til problemerne omkring arbejdsløshed, sygdom og barsel blev nogensinde realiseret, hverken under Schlüter- eller Nyrup-regeringerne. Interne regeringsdokumenter viser dog, at man endnu under forhandlingerne med Socialdemokraterne om *Planen* i 1989 havde lovgivning som option (Bemærkninger til notater fra Marienborg om arbejdsmarkedspension, Arbejdsministeriet 28.9.1989, Beskæftigelsesministeriets arkiv 1670-17). Med daværende arbejdsminister (og kort efter finansminister) Henning Dyremoses ord „var det ikke noget, socialdemokraterne skulle have gratis“ (interview, Henning Dyremose, 2002). Var forhandlingerne endt med kompromis, kunne det været kommet til lovgivning. Endvidere viser de interne dokumenter, at der på embedsmandsniveau også var overvejelser om, hvorledes lovgivning kunne anvendes til at gyde olie på vandene, hvis regeringen valgte at gribe ind i overenskomstforhandlingerne i 1989 (notat af 19.8.1988 i Beskæftigelsesministeriets arkiv, 1970-17). Det blev aldrig til noget, og man skal ikke lægge for meget i den slags notater, der rutinemæssigt udarbejdes for at tage højde for mulige politiske situationer, men som det allerede er fremgået, var der langt fra tale om en ny tanke.

Arbejdsmarkedspensionerne inden for LO-området sigtede som nævnt oprindelig mod bidrag på 9 pct. af lønnen, hvilket er noget lavere end for de højtuddannede grupper, der ofte ligger på 15 pct. eller lidt derover. Men intet tyder på, at udviklingen standser der. Mens fagbevægelsen oprindelig havde stort besvær med at overtale medlemmerne til at acceptere arbejdsmarkedspensionerne, jf. nedenfor, er pensionsforbedringer i 2000-årene blevet et vigtigt krav blandt medlemmerne. Ved overenskomstforhandlingerne 2004 blev ambitionen foreløbig hævet til 10,8 pct. Det afspejler delvis forventninger om en stigende levealder,¹² men betyder sammen med den særlige pensionsopsparing (SP), at LO-pensionisterne for alvor vil bevæge sig op i den indkomstgruppe, hvor der med de nugældende regler vil ske en betydelig beskæring af pensionstillægget.

Som nævnt kom der aldrig nogen følgelovgivning, heller ikke under de senere socialdemokratiske ledede regeringer. Forklaringen er dels den begrænsede interesse fra organisationernes side, dels at restgruppeproblemet skønnes lille. For lønmodtagerne giver pensionsordningerne et incitament til at være organiseret eller i det mindste omfattet af en overenskomst. Og det er de fleste, i hvert fald set over en periode. Således havde 92,5 pct. af de 30-65-årige lønmodtagere bidraget på et tidspunkt i perioden 1995-2000 (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2003: 34). En stor del af dem, der i et givet år ikke er dækket, er unge og studerende på deltid.

Der er dog grupper, der står uden for, også i længere tid, og der er en lang række uløste problemer for grupper med en marginal tilknytning til arbejdsmarkedet. Det største problem er dog den manglende risikodeling mellem mænd og kvinder. Med en væsentligt højere forventet levealder er kvinder i højere grad *bad risks*; hertil kommer problemer i tilknytning til barsel og andre omsorgsfunktioner, der stiller kvinder dårligere.

Endelig kunne man forestille sig, at en faldende organisationsprocent, der er temmelig synlig blandt de unge (Goul Andersen, 2004) og let kunne accelerere, hvis der blev ændret på dagpengesystemet, kunne underminere pensionssystemet. Bortset fra Norge er det kun de fire lande (Danmark, Sverige, Finland og Belgien), der har frivillige arbejdsløshedskasser tilknyttet fagforeningerne, der har kunnet holde den faglige organisering over 50 pct. (for det politiske spil om dette såkaldte Ghent-system, se kapitel 5). Selv med organisationsprocenter på 25 eller 30 bryder systemet dog ikke nødvendigvis sammen, men vil i så fald nok forudsætte erga omnes-bestemmelser som i f.eks. Holland og Tyskland, hvor indgåede overenskomster automatisk udstrækkes til de ikke-organiserede virksomheder og lønmodtagere, bl.a. for at forhindre konkurrenceforvridning.

1990'ERNES UDBYGNINGER OG

TILPASNINGER: AFLASTNING AF STATEN

Mens de tidligere reformer først og fremmest drejede sig om pensionsforbedringer, handlede 1990'ernes pensionstiltag mere om tilpasning af de offentlige pensioner, ikke mindst om aflastning af statens langsigtede pensionsforpligtelser. Endnu en gang var ændringerne i pensionssystemet dog uden undtagelse knyttet til økonomiske konjunkturindgreb.

Et ikke uvæsentligt element i tilblivelsen af det nuværende danske pensionssystem er skattereformen i 1993, der både var knyttet sammen med arbejdsmarkedsreformen og en „kickstart“ af økonomien efter syv års lavkonjunktur. Det skete i forbindelse med en teknisk justering, idet der som led i det store lovkompleks skete en „bruttoficering“ af en række overførselsindkomster, herunder folkepensionen. Derfor forblev ændringen også uomtalt i medierne helt frem til efteråret, hvor mange pensionister begyndte at skrive læserbreve med (som regel uberettiget) kritik af, at pensionisterne ville blive snydt. Men ændringer skete der.

Hidtil havde enlige pensionister haft et dobbelt personfradrag, der sammen med nogle mindre fradrag betød, at pensionister uden anden indtægt reelt var skattefri. Men folkepension skulle nu beskattes på linje med anden indkomst, og det krævede naturligvis en forhøjelse af pensionen. Det skete imidlertid ved at sætte pensionstillægget klækkeligt i vejret, samtidig med at grundbeløbet blev sænket. Det sidste – som var hovedårsag til læserbrevene – var bl.a. begrundet med, at det skulle neutralisere lidt af skattelettelsen i skattereformen, herunder at pensionister ikke skulle betale arbejdsmarkedsbidrag („bruttoskat“). En god del af manøvren var således ren skatteteknik. Og næsten alle pensionister fik en lille skattelettelse; efter kritik af, at det ikke gjaldt pensionister gift med en erhvervsaktiv, blev der endda lavet en yderligere lille lovændring omkring årsskiftet, hvorefter der blev set bort fra en del af ægtefællens indkomst. Derfor var der umiddelbart lidt færre end før, der fik skåret i pensionstillægget. Men det indkomstprøvede pensionstillæg kom fra nu af til at udgøre ca. halvdelen af den samlede folkepension for en enlig pensionist uden anden indkomst. Tidligere udgjorde pensionstillægget kun godt en femtedel (men var typisk skattefrit).

På langt sigt, i takt med at arbejdsmarkedspensionerne modnes, vil en stor del af pensionisterne imidlertid få beskåret pensionstillægget.¹³ Det letter statens udgifter fremover. Ikke alene vil staten få stigende skatteindtægter, når de opsparede pensionsformuer kommer til udbetaling; der vil desuden være indbygget en betydelig „rabat“ på folkepensionen i takt med, at arbejdsmarkedspensionerne modnes. Det var også hensigten, i hvert fald for én af de aktører, der kunne overskue manøvren, jf. interview med Mogens Lykketoft i *Politiken*, 4.10.1993 (se også interview med Karen Jespersen, *Berlingske Tidende*, 19.12.1993). Det var i øvrigt også forbundet med ånden i LO's og Socialdemokratiets pensionsforslag fra 1985/86. Til gengæld kunne de fleste ikke overskue, hvad der foregik – herunder de pensionister, der

som læserbrevsskribenter var med til at skabe lidt offentlig debat (sammen med Ældre Sagen). Debatten var dog sparsom. En systematisk søgning på *Politiken*, *Berlingske Tidende*, *Ekstra Bladet* og *B.T.* for hele året 1993 gav kun 36 artikler med søgeordet „pensionstillæg“, heraf de 16 læserbreve og en god del af resten politikerindlæg til forsvar for regeringens politik. Hertil kommer nogle få artikler om den supplerende lov for ægtefæller i december 1993 og forud herfor et par kritiske artikler i *Politiken* om samme emne. I forbindelse med selve skattereformen var der ingen omtale i medierne. Dagspressen bemærkede i første omgang ikke justeringen.

Senere gik endnu en mindre justering stort set ubemærket hen: Finanslovsaftalen 1998 omfattede ikke kun det berømte forlig om efterlønnen, men også en reform af boligstøtten, herunder ca. 0,5 mia. kroner i besparelse på boligydelsen til pensionister (gradvist indfaset 1999–2004) ved bl.a. at forhøje mindstebeløbet for egenbetaling og ved at indføre et formuetillæg til indkomsten for formuer over 500.000 kr. (www.ft.dk/samling/20031/MENU/00000002.htm). Boligydelser til pensionister, der indtil da var steget kraftigt, har siden ligget stort set stabilt (se [www.sm.dk/netpublikationer/2002/ds2n9l240402_copy\(1\)/kap5.htm](http://www.sm.dk/netpublikationer/2002/ds2n9l240402_copy(1)/kap5.htm)); folkepensionisternes andel var i 2003 4,8 mia. kr., hvoraf de 3,6 mia. udgør særfordelen for pensionister, sammenlignet med andre (Socialministeriet et al., 2003: 115).

DEN SÆRLIGE PENSIONSOPSPARING

Den sidste og endnu ikke helt konsoliderede brik i det danske pensionsystem er den særlige pensionsopsparing, der blev indført med virkning fra 1998 under navnet den midlertidige pensionsopsparing, angiveligt som en slags bunden opsparing for at dæmpe forbruget. Efter den høje økonomiske vækst fra 1993–97 begyndte økonomien at vise tegn på overophedning. Den socialdemokratiske regering indgik derfor i oktober 1997 en aftale med Venstre og Konservative om at begrænse det private forbrug. Det væsentligste element var, at både lønmodtagere og selvstændige (inklusive arbejdsløse) skulle indbetale 1 pct. af lønnen til en personlig pensionskonto. I bemærkningerne til lovforslaget henvises netop til den økonomiske situation, og „som et vigtigt element i de forbrugsdæmpende initiativer opkræves i 1998 en midlertidig pensionsopsparing“ (http://www.folketinget.dk/Samling/19971/lovforslag_som_fremsat/L31.htm). I og med at der var tale om en midlertidig ordning, havde Socialdemokratiet også lettere ved at acceptere Venstres og Konservatives krav om, at ordningen ikke skulle

indeholde nogen form for omfordeling. Først og fremmest var regeringen interesseret i at få forslaget smertefrit gennem Folketinget, så ordningen kunne træde i kraft fra 1998. Den socialdemokratiske ordfører prøvede at redde lidt i land med hensyn til den sociale profil ved at henvise til, at „når der er tale om forbrugsdæmpende foranstaltninger, må vi alle sammen bidrage“ (www.folketinget/Samling/19971/salen/l3I_behI_5_12_1.htm).

Økonomien var dog fortsat overophedet, hvorfor regeringen i foråret 1998 forhandlede med SF og Enhedslisten om at gennemføre yderligere finanspolitiske stramninger, den såkaldte „pinsepakke“. I bemærkninger til lovforslaget hedder det, at „de seneste oplysninger om den økonomiske udvikling har medført en betydelig skærpelse i kravene til finanspolitikken. En videreførsel af den midlertidige pensionsopsparingsordning er et naturligt element i en udmøntning af disse krav“ (www.folketinget.dk/Samling/19972/lovforslag_som_fremsat/L108.htm). Som vi skal vende tilbage til i kapitel 4, var pinsepakken imidlertid meget mere end et konjunkturindgreb, og den midlertidige pensionsopsparing blev nu omdøbt til den særlige pensionsparing (SP) og gjort permanent. Dog med den væsentlige forskel, at udbetalingerne ikke længere skulle være knyttet til indbetalingerne, men alene til omfanget af beskæftigelse, dvs. resultatet blev en noget nær ens ydelse til alle. Det svarer til at anvende ITP-princippet på indbetalingen og ATP-princippet på udbetalingen – i lighed med det ovennævnte udkast om „Ens pension for alle“, som i 1980 blev udarbejdet af Socialdemokratiets pensionsudvalg – med Mogens Lykketoft som fremtrædende medlem.

Med SP-ordningen var der etableret en ganske vigtig brik i det samlede pensionssystem, som kunne modvirke tendensen til stigende ulighed blandt pensionister ved indførelse af arbejdsmarkedspensionerne. Der skulle dog kun gå tre et halvt år, før VK-regeringen som en af sine første embedshandlinger i 2002 fremlagde lovforslag om at føre SP-ordningen tilbage til det oprindelige, så opsparingen igen blev direkte knyttet til indbetalingerne – i øvrigt med virkning allerede fra 2001. Trods de betydelige udgifts- og fordelingsmæssige konsekvenser for fremtidens pensioner – som også forklarer, at regeringen var så tidligt ude – var den offentlige opmærksomhed omkring alle de tre omtalte beslutninger beskeden, jf. nedenfor.¹⁴

Uanset fordelingen er der dog med SP-ordningen – såfremt den videreføres – tilført endnu en vigtig brik i det danske pensionssystem, der forstærker effekten af arbejdsmarkedspensionerne. Under forudsætning af en passende forrentning er fremtidige pensionister med fuld ATP og SP nemlig tæt på

at have udfyldt det interval, der kan optjenes uden reduktion i pensionstillægget. Dvs. at hovedparten af den udbetalte arbejdsmarkedspension selv for en lavtlønnet vil føre til reduktion i pensionstillægget. SP er således et vigtigt bidrag til at reducere den langsigtede udgiftsvækst ved et stigende antal ældre og dermed et vigtigt element i den langsigtede sikring af et bæredygtigt pensionssystem – men også et led i afviklingen af folkepensionssystemet som system.

Med VK-regeringens udspil om en „forårspakke“ den 16. marts 2004 blev der dog skabt usikkerhed om SP-ordningens fremtid. Igen var det koblingen til økonomiske konjunkturproblemer, der fik indflydelse på pensionspolitikken. I 2004 var problemet imidlertid det stik modsatte af tidligere: Økonomien trængte ifølge regeringen til en kickstart, hvorfor regeringen foreslog fremskyndelse af skattelettelser, offentlige investeringer – *samt* to års midlertidig suspension af den særlige pensionsopsparing. Bliver suspensionen permanent – der opstod i kølvandet på „forårspakken“ krav herom fra nogle folketingsmedlemmer – vil der blive flere, der fremover skal have udbetalt helt eller delvist pensionstillæg, hvilket vil øge belastningen af velfærdsstaten til den tid.

FORSKELLIGE NORDISKE VEJE I 1990'ERNE

Den danske pensionsudvikling bliver særlig interessant, når den ses i nordisk perspektiv. De mange tiltag på pensionsområdet i Danmark gennem de sidste 40 år betyder tilsammen en omlægning fra et skattefinansieret, offentligt folkepensionssystem til et overvejende opsparingsbaseret og temmelig privatiseret, flerstrengt system. Samtidig tegner de også billedet af en ret kaotisk proces, der har aflejret et kludetæppe af ordninger, baseret på forskellige principper (jf. figur 3.2). Til disse ordninger må ikke alene regnes offentlige folke- og tillægspensioner, arbejdsmarkedspensioner og rent individuelle ordninger, men også særlige støtteordninger for pensionister, hvor boligydelse og varmemhjælp er de to vigtigste.

Særordninger for pensionister kendes ganske vist fra de fleste lande, og i Norge og (navnlig) Sverige har man også et element af private overbygninger på de offentlige systemer (hvorimod private eller opsparingsbaserede pensioner i lande som Tyskland indtil nu har spillet en helt underordnet rolle). Der er dog markant forskel på udviklingen af pensionssystemet i Danmark og de øvrige nordiske lande. I første omgang skal vi her beskrive pensionssystemets forskellige udvikling i de nordiske lande, mens vi senere

skal behandle de iøjefaldende forskelle i forløbet af beslutningsprocesserne om pensionsreformer, hvor man i Sverige og Norge kun har haft to større reformer: Indførelse af ITP i henholdsvis 1959 og 1966, og omlægning til mere bæredygtige pensioner henholdsvis i 1994/98 og efter 2004 – i det norske tilfælde foreligger endnu i 2004 kun en betænkning.

Det er ikke kun Danmark, der har bevæget sig bort fra den traditionelle nordiske pensionsmodel. Det har Sverige for så vidt også – og Norge er på vej – men det er i en ganske anden retning end den danske. Både i Sverige og Norge fastholder man det offentlige pensionssystem som rygraden i systemet. Begge lande fastholder også bevidst her og nu- (*pay as you go*-) princippet som det dominerende, i modsætning til det opsparingsbaserede danske system. I Norge er det suppleret med en generel fondsobygning i staten, mens den svenske ordning, der bygger på et fast bidrag på 18,5 pct., både indeholder et kollektivt og et privat opsparingselement, om end det er beskedent. Den private opsparing omfatter 2,5 pct. af det faste bidrag, som den enkelte selv skal administrere.

Afvisningen af at gå længere med hensyn til opsparing skyldes dels hensynet til den samfundsøkonomiske balance, dels usikkerheden på fremtidige kapitalafkast, der gør opsparingsbaserede systemer sårbare. Til gengæld er pensionen i de fremtidige svenske og norske systemer strengt defineret i forhold til den enkeltes bidrag, og den faste størrelse af bidraget betyder, at pensionens størrelse relateres til udviklingen i levealderen. Stiger levealderen, må der arbejdes et længere antal år for at oppebære den samme pension (samme princip finder man også i de danske arbejdsmarkedspensioner). Folkepensionen afskaffes, men staten garanterer en mindstepension for alle, og begge systemer tager forholdsvis vidtgående højde for de skævheder, der kan opstå, ikke mindst mellem mænd og kvinder, som følge af midlertidigt fravær fra arbejdsmarkedet. Videre undgår man ved et samlet offentligt system den opdeling af befolkningen i forskellige risikogrupper, som de facto er fulgt med de danske arbejdsmarkedspensioner, der virker diskriminerende mod kvindedominerede pensionskasser, fordi kvinder lever længere. Til gengæld er det i Danmark blevet forbudt at differentiere pensionen efter køn inden for den enkelte pensionskasse. Endelig har de tre lande valgt en forskellig velstandssikring: I Danmark følger ydelserne satsreguleringen, der (næsten) følger lønudviklingen, i Sverige reguleres med pristallet og i Norge – efter 2004-forslaget – med gennemsnittet af løn- og prisudviklingen.

Man kan måske sige det på den måde, at det svenske og norske system

bevæger sig fra folkepensionsmodellen i retning mod en hybrid mellem denne og den kontinentaleuropæiske model tilsat lidt stærkere incitament og en middellevetidssikring, der gør det nødvendigt at arbejde længere for at opnå den samme pension, såfremt middellevetiden stiger. Det danske system bevæger sig snarere i retning mod en hybrid mellem folkepensionsmodellen og en liberal model i kraft af den omfattende privatisering, men har også via ordningernes kollektive karakter visse lighedspunkter med den kontinentaleuropæiske model. Fælles er en væsentligt stærkere sammenhæng mellem tilbagetrækningstidspunkt og pension, en relatering af pensionens størrelse til middellevetiden samt en basissikring for folk uden tilknytning til arbejdsmarkedet.

Som det danske system (foreløbig) er endt med at blive skruet sammen, har det faktisk ubestridelige kvaliteter. Først og fremmest går det længere end de andre systemer i retning af at aflaste staten på længere sigt. Finansministeriet kan være tilfreds. Men systemet tilgodeser også væsentlige fordelingsmæssige hensyn. Først og fremmest giver basispensionen plus de særlige støtteforanstaltninger for pensionister en høj effektiv mindstepension, formentlig den højeste i Vesteuropa og i hvert fald i Skandinavien. Uligheden blandt pensionister er p.t. ualmindelig lav – lavere end blandt erhvervsaktive og klart lavere end i Sverige (Finansministeriet, 2002a). Med arbejdsmarkedspensionernes modning vil uligheden formentlig øges noget, specielt efter indgrebet i SP-ordningen i 2002, hvor ordningen atter blev gjort proportional (ikke-omfordelende). Men uligheden vil næppe øges *voldsomt*. Nok har en del af den danske manøvre bestået i at få lavtlønnede til at betale en større del af deres egen pension, men i det *samlede* pensionssystem virker de behovsprøvede tillæg og ydelser ret så omfordelende, herunder også boligydelsen og varmemhjælpen, selv om udgiften hertil i sig selv er beskeden. Som nævnt pegede Det økonomiske Råds beregninger (1998) endda på en reduceret ulighed blandt pensionisterne fremover, men her havde man ikke indkalkuleret omlægningen af SP-ordningen.

Hvad bæredygtighed angår, er alle tre lande nået meget langt, og man kan i øvrigt konstatere, at Danmark har været frontløberen med hensyn til at få fremtidssikret pensionssystemet. Selv om det danske system bygger på en væsentligt højere grad af privatisering, er der ikke med de nugældende ordninger grund til at forvente, at det danske system skulle blive mere ulighedsskabende end de norske og svenske – snarere tværtimod. En væsentlig undtagelse er dog uligheden mellem mænd og kvinder på grund af den manglende følgelovgivning og det kønsopdelte arbejdsmarked, der afspej-

les i delvist kønsopdelte pensionskasser. Det svarer til den generelt lavere prioritering af ligestilling i det danske samfund (jf. Dahlerup, 2002).

Det danske system er også i nogle henseender mindre trygt for fremtidens pensionister. Navnlig er der indbygget et stærkt risikoelement, når det gælder forrentningen af den investerede kapital¹⁵ – f.eks. måtte pensionskasserne og ATP betale dyre lærepenge for at investere i udenlandske aktier på det værst tænkelige tidspunkt omkring år 2000 – hvor rentegarantier tilmed tvang dem til at sælge ud på bunden (Togeby et al., 2003: 294-296). Det er bl.a. derfor, man i Norge og Sverige har villet undgå en for vidtgående omlægning til opsparingsbaserede ordninger. Hertil kommer, at der kan være større *politisk* usikkerhed om fremtidens pensioner – et aspekt, som skal diskuteres i kapitlets afsluttende perspektivering.

INKREMENTALISME, SPORAFHÆNGIGHED OG DEN NØDVENDIGE POLITIK

Ovenstående kronologiske gennemgang af beslutningsprocesserne i dansk pensionspolitik danner grundlag for de efterfølgende mere tværgående analyser. I dette afsnit undersøges den indre logik, der har været drivende for den langsigtede danske policy-udvikling på pensionsområdet, hvis foreløbige endemål ikke blev forudset af aktørerne i 1960'erne og 1970'erne, men som alligevel var den mest logiske konsekvens af de beslutninger, der blev truffet – og *ikke* truffet – på daværende tidspunkt. I modsætning til Sverige og Norge har der ikke i Danmark været nogen stor pensionsreform siden reformerne i 1956 og 1964 om indførelse af folkepension, henholdsvis den fulde folkepension, men der har været en indbygget institutionel dynamik i de mange inkrementale og ofte temmelig kortsigtede beslutninger. Som yderligere støtte herfor skal det indledningsvis påpeges, at udviklingen ikke kan reduceres til et spørgsmål om simpel interessekamp eller økonomisk nødvendighed.

IKKE KUN SIMPEL INTERESSEKAMP

Både ud fra et trygheds- og fordelingssynspunkt er det som udgangspunkt venstresiden af det politiske spektrum, der har størst interesse i en udbygget offentlig pension, mens højresiden naturligt vil være mere skeptisk,¹⁶ og som det er fremgået, er det da også stort set uden undtagelse Socialdemokratiet og fagbevægelsen, der har haft den udfarende rolle, mens

højresiden og arbejdsgiverne specielt har modarbejdet en række forslag med tilhørende centrale fondsdannelser, som det med undtagelse af LD lykkedes at forhindre.

Skulle pensionspolitikken beskrives som en simpel interessekamp mellem højre og venstre på basis af givne præferencer, kunne spørgsmålet om magt og indflydelse måske tage sig enkelt ud:

- I 1960'erne ønskede Socialdemokratiet ITP, mens de borgerlige partier og arbejdsgiverne var imod og foretrak en styrket folkepension. Arbejderbevægelsen trak det korteste strå, dog ikke så meget på grund af manglende magtressourcer, men mere på grund af intern uenighed.
- I 1970'erne gentog nogenlunde den samme historie sig med den undtagelse, at arbejderbevægelsen tog et stik hjem med Lønmodtagernes Dyrtdsfond og med forbedringer for de svageste pensionister i form af boligydelse og varmhjælp.
- I 1980'erne var der nærmest tale om et kompromis: Arbejderbevægelsen, specielt LO og Dansk Metal, ønskede og fik arbejdsmarkedspensioner, mens den borgerlige regering og dens bagland undgik lovgivning og en central fond.
- I 1990'erne var situationen en lidt anden, idet den mest synlige aktør var finansministeren, der først og fremmest ønskede og fik gennemført tilpasninger og udbygninger af pensionssystemet, der kunne aflaste statens pensionsforpligtelser på længere sigt.

Ovenstående viser dog, at man ikke kan forstå den danske pensionsudvikling alene som resultat af en simpel magtkamp mellem venstre og højre. På afgørende tidspunkter var begge fløje åbenlyst i tvivl om, hvad der egentlig var i deres interesse, og hvilke mål man skulle forfølge. De usikre og skiftende præferencer skyldes først og fremmest, at beslutningsprocessen aldrig starter fra scratch, men altid tager udgangspunkt i udbygning eller modifikationer af det eksisterende pensionssystem. En af de klassiske illustrationer er borgerlige partier, som allerhelst ville undvære et bestemt velfærdsgode, men ser en interesse i at udbrede det til egne vælgergrupper, når det nu engang er indført for de „svage grupper“. Det er en del af forklaringen på, at de borgerlige partier (sammen med visse indrømmelser) kunne tilslutte sig folkepensionen i 1956 og 1964. Udstrækning af velfærdsordninger til de selvstændige er et andet klassisk krav. I begyndelsen af 1960'erne var Venstre og Det Konservative Folkeparti ud fra en tilsvarende begrundelse endda

relativt positivt indstillet over for ITP, indtil frygten for en central fond fik partierne til at skifte holdning. Det er dog interessant, at modspillet så blev krav om en styrket folkepension og tilmed en (vælgertaktisk bestemt, men ikke helt misvisende) argumentation for, at det ville tjene *ligheden* bedst.

I den første del af perioden havde det sidste argument som nævnt også mange tilhængere i arbejderbevægelsen. På et senere tidspunkt kunne fagbevægelsen end ikke enes i spørgsmål om fondsdannelse. Det skyldes, dels at man internt havde forskellige vurderinger af, om det nogensinde ville være realistisk at komme igennem med forslaget om én central fond, dels interessekamp mellem LO og forbundene. Én central fond ville give stor magt til LO, mens decentrale ordninger ville give mere magt til underorganisationerne. Som interviewpersonen fra Dansk Metal, der gik enegang under overenskomstforhandlingerne i 1991, udtrykker det: „Vi ville have indflydelse på pengene“ (oplæg, Dines Smith Nielsen, 2002). Til gengæld kunne fagbevægelsen samles om arbejdsmarkedspensioner som en kærkommen lejlighed til at skaffe en yderligere arbejdsopgave, der kunne legitimere organisationernes fortsatte eksistens.

Skulle historien beskrives mere som problemløsning og tilpasning til økonomisk nødvendighed – som det ofte sker i økonomisk historie – ville det i stedet blive en fortælling om tilpasning af pensionssystemet til den demografiske udvikling ved at gå fra et skattefinansieret system til et opsparingsbaseret system, hvor den enkelte i højere grad selv betaler via arbejdsmarkedspensioner, ATP og SP, så den fremtidige belastning for staten reduceres. Også denne historie rummer vigtige pointer, som vi skal vende tilbage til om lidt. Men den er delvist en efterrationalisering – og den forbigår naturligvis, at der *også* var tale om en interessekamp.

Både historien om problemløsning og historien om interessekamp har dog det til fælles, at historien ser noget anderledes ud, når den fortælles forfra. For det første havde aktørerne skiftende og ofte usikre målsætninger. Og for det andet blev udviklingen drevet frem af allerede trufne beslutninger på en måde, som aktørerne ikke var fuldt herre over. Det (foreløbige) slutresultat var der ikke nogen, der fra starten havde forestillet sig. Betragter man hele policy-processen og ikke blot de enkelte beslutningsprocesser hver for sig, bliver det således tydeligt, at den institutionelle arv og de institutionelle dynamikker må tillægges en afgørende betydning.

Aktørerne handler ikke forudsætningsløst, og deres præferencer skifter ikke tilfældigt. Aktørerne handler på baggrund af en institutionel arv, hvor forskellige spor så at sige kæmper mod hinanden og former aktørernes præferencer. Sporafhængighed forbindes ofte med træghed og fastholden ved status quo, men som det er fremgået, har der på pensionsområdet været tale om en meget dynamisk proces, der har sin egen udviklingslogik. Resultatet er ikke et entydigt udslag af bestemte samfundsgruppers langsigtede kamp for reformer. Ingen har haft en *master plan* for den langsigtede udvikling. Aktørernes præferencer er skiftet undervejs i lyset af den institutionelle udvikling, der giver nye mulighedsbetingelser for politisk handlen, således at nogle handlingsalternativer lukkes af, andre åbnes op. Samtidig har institutionsudviklingen betydning for, hvordan problemer opleves, og for, hvilke diskurser der kan formuleres. Det er denne institutionelle logik – *what governs* – vi skal starte med at pointere.

Et afgørende spor blev lagt, da man indførte fuld folkepension og ATP i 1964. ATP blev af nogle socialdemokrater set som et skridt på vejen mod ITP, men sammen med den ret høje folkepension kom det i stedet til at virke som en bremse. For det første havde folkepensionssporet sin egen inertie. Folkepensionen skabte identifikationer i befolkningen, og lighedsprincippet havde stærk appel til den arbejderbevægelse, der reelt var den eneste aktør, der kunne føre noget andet igennem. Med en generøs folkepension, der ikke blot gav den højeste mindstepension, men helt frem til 1970 også den højeste *gennemsnitlige* kompensationsgrad i Norden, måtte dette spor tegne lovende, ikke mindst sammen med den ATP, som var under opbygning og med tiden kunne komme til at give et pænt supplement.

Tilmed var der fra 1970 udsigt til yderligere forbedringer af den universelle pension med en eller anden form for tillægspensioner via opsparingen i Den sociale Pensionsfond. Det gjorde det endnu mere naturligt, at mange i arbejderbevægelsen så dette spor som farbart i overskuelig fremtid, ikke mindst i et land med mange boligejere, der i pensionsalderen ville være mere eller mindre gældfri og dermed både have mindre løbende udgifter og en formue at tære på til sidst. Pensionsfonden kom dog ikke til at finansiere tillægspensioner. Men den *kom* til at (med-)finansiere yderligere forbedringer, blot målrettet til de svage, nemlig boligydelse og varmehjælp.

Derved havde man hævet de facto mindstepensionen til et niveau, hvor en lavtlønnet enlig kunne imødesee næsten fuld dækning, når ATP var fuldt

indfaset. Det var de fleste aktører sig næppe *fuldt* bevidst, men det illustrerer, hvorfor der kunne være så stor usikkerhed og splittelse i arbejderbevægelsen om, hvilket spor man skulle forfølge. Det er snarere overraskende, at man valgte at forlade det. I hvert fald er velfærdsstatsforskningens forestilling om ITP som udtryk for arbejderbevægelsens interesser for ensidig. For arbejderbevægelsens menige medlemmer var der begrænset perspektiv i en ITP-løsning, som alle var enige om ville give øget ulighed i alderdommen. Der var næppe ud fra pensionsproblemer alene tilstrækkelig interessemæssig drivkraft bag et skifte til ITP-sporet. Og bortset fra Socialreformkommissionens (1972) betænkning synes man ikke at have tænkt så meget over konsekvenserne for *crowding in* af private pensionsordninger.

Det kunne måske også have gået helt anderledes. I Socialdemokratiet og navnlig i Arbejderbevægelsens Erhvervsråd gjorde man sig sidst i 1970'erne overvejelser over afskaffelse af den skattemæssige favorisering af privat pensionsopsparing (von Nordheim Nielsen, 1991: 155). Og Ældrekommissionen beregnede i 1981, at folkepensionen kunne forhøjes med en tredjedel, hvis skattefradraget for pensionsopsparing blev afskaffet (Petersen, 2002: 157). Det var i øvrigt den kurs, man fulgte i New Zealand for at bevare den universelle pension (også i Danmark kom det dog senere til begrænsninger af skattefordelene via realrentebeskatning, jf. kapitel 4).

Imidlertid *førte* den lave kompensationsgrad for middelklassen – og skattebegunstigelsen – netop til en sådan *crowding in* af private pensionsordninger. Om det afspejlede et pres fra de menige medlemmer, er usikkert. Men for staten var opsparing velkommen på grund af det kroniske opsparingsunderskud i samfundet. Resultatet i midten af 1980'erne var, at man havde fået et dualt pensionssystem, hvor ca. to tredjedele måtte klare sig for folkepension og ATP, mens ca. en tredjedel havde indkomst fra supplerende pensionsordninger. Det var helt efter velfærdsstatsteoriens forudsigelser (Esping-Andersen, 1990) – men i Danmark næppe så stort et socialt problem, som det blev gjort til, fordi mindstepensionen inklusive varmemhjælp og boligydelse var temmelig høj.

Dermed slutter historien imidlertid ikke, og den videre udvikling er i øvrigt forbløffende parallel for Danmark og de (få) andre lande, hvor der ikke blev etableret et offentligt indtægtsgraderet system. Det gælder bl.a. Holland (Haverland, 2001), hvor basispensionen (på størrelse med folkepensionen) dog er forblevet ens for alle, uden delvis behovsprøvning som i Danmark. Karakteristisk nok var det i alle disse lande fagbevægelsen, der pressede på for arbejdsmarkedspensioner (Myles & Pierson, 2001).¹⁷

I hvert fald i 1980, måske langt tidligere, var tidspunktet for en offentlig ITP forpasset. Også en videre udbygning af folkepensionssystemet syntes begrænset af den økonomiske udvikling; snarere kunne systemet komme under pres.

De, der havde virket for at bevare folkepensionssystemet, måtte sande, at de snarere kom til at underminere det. Fagbevægelsen måtte, hvis den ønskede bedre pension, ty til private (om end kollektive og forholdsvis solidariske) løsninger i form af arbejdsmarkedspensioner. At fagbevægelsen skulle støtte den kurs, var til gengæld ikke *helt* indlysende. For de mindre vellønnede LO-medlemmer var gevinsten til at overse, så længe en generøs folkepension kunne tages for givet. Men det skabte befolkningsprognoserne en vis usikkerhed om. En vigtig drivkraft for fagbevægelsen synes også at have været elementær fagforeningslogik: Hvad andre får, det vil vi også have. Et yderligere motiv var kontrollen med økonomiske fonde, der kunne investere i erhvervslivet. Endelig kunne tilknyttede pensionskasser også øge interessen for at være omfattet af en overenskomst og dermed indirekte give et selektivt incitament til at være medlem af en fagforening. Uden de sidstnævnte, rent organisatoriske interesser er det måske tvivlsomt, om fagforeningerne havde presset på. Medlemmernes begejstring var i starten ikke stor. Når man alligevel bedre end tidligere kunne „sælge“ indtægtsgraduerede pensioner, skyldtes det bl.a., at indtægtsgraduerede pensioner i 1980'erne kunne italesættes som *modforanstaltning* mod en allerede eksisterende ulighed, mens sådanne pensioner i 1960'erne fremstod som kilde til at bringe arbejdslivets ulighed videre i alderdommen.

Man kan måske også undre sig over, at det lykkedes at få arbejdsgiverne med. De løb en betydelig risiko for, at pensionsforbedringerne ville blive overvæltet i lønnen. Derfor var lovbestemt fastsættelse af indbetalinger uacceptabelt, da det netop ikke ville give oplevelsen af, at pension var kompensation for moderate lønstigninger. Og på de indre linjer arbejdede DA hårdt på at få etableret såkaldt „almen accept“ hos arbejdstagerne (interview, Poul Erik Pedersen, 2002). Det var kodeordet for, at indbetalinger til arbejdsmarkedspension blev opfattet en del af lønstigninger. Herudover har regeringens velvilje over for arbejdsmarkedspensionerne utvivlsomt bidraget til accepten sammen med sikkerheden for at slippe for det, der var værre (ØD/OD), og muligheden for trods alt at have hånd i hanke med udviklingen ved overenskomsterne. Var lønstigningerne accelereret, ville udbygningen til de 9 pct. næppe være blevet fuldt gennemført.

Ved indførelsen af arbejdsmarkedspensionerne var det dog endnu åbent,

om der primært ville blive tale om et supplement til eller en delvis erstatning for folkepensionen. De fleste aktører synes at have handlet i forvisning om, at der var tale om et supplement (oplæg, Henrik Hassenkam, 2002). Allerede dengang kunne det dog imødeses, at selv beskudte pensioner ville berøre varnehjælp og boligydelse. Og senere sikrede skattereformen og SP-ordningen som omtalt, at de fleste pensionister på sigt også vil få beskåret pensionstillægget – dog ikke grundbeløbet som i LO's oprindelige forslag og med en mildere procent (30 pct.) end den, der gjaldt i 1984.

Satsreguleringen fra 1990 gav en værdisikring og satte punktum for de jævnlige justeringer af folkepensionens størrelse, men cementerede som nævnt samtidig en langsom forringelse af basispensionen, der er betydelig, set over en 30-40 år periode. Dermed er man næsten umærkeligt slået ind på et andet spor. Det sidste var fuldt bevidst for nogle af de involverede aktører – men næppe for alle.

INKREMENTALISME OG SAMFUNDSFORANDRING

Som nævnt synes ingen af de involverede aktører at have haft en „master plan“ for den fremtidige pensionsudvikling. Det nærmeste, man kommer gennemførte langsigtede planer, er nok Mogens Lykketofts bevidste forsøg i 1990'erne på at reducere de fremtidige overførsler til pensionisterne (*Politiken*, 4.10.1993). Når det danske pensionssystem er blevet så unikt og samtidig har bevæget sig ad spor, der oprindeligt ikke var forudset, hænger det også sammen med, at mange beslutninger siden begyndelsen af 1960'erne har været kortsigtede og prægede af, at pensionspolitikken benyttes som en „nem“ politisk løsning på makroøkonomiske problemer. Meget symbolsk starter vores historie med ATP-ordningen i 1964 og slutter med suspensionen af SP-ordningen i 2004. Det sidste viser også – selv om sandsynligheden er moderat – at historien endnu kan nå at få en ny og uventet slutning.

At politiske beslutningsprocesser foregår i form af mindre ændringer og tager sigte på at klare dagen og vejen, er ikke noget særsyn i politik. I en berømt artikel har Charles Lindblom (1959) endda betegnet en sådan *muddling through* som værende ofte mere hensigtsmæssig end tilsigtet rationelle processer, hvor man forsøger at vurdere alle alternativer og alle konsekvenser. Men det betyder under alle omstændigheder, at pensionspolitikken kan skifte spor, uden at der egentlig er truffet *fuldt* bevidste politiske valg.

Her er politikken i Danmark mere anarkisk end i Sverige og Norge, hvor ændringer er sjældnere, men til gengæld mere omfattende, langsigtede og bevidste. Sverige og Norge har som nævnt kun haft to meget omfattende og grundigt forberedte reformer, der blev til efter mange års forberedelse:¹⁸ Indførelse af ITP i hhv. 1959 og 1966, og omlægning til mere bæredygtige pensioner hhv. i 1994/98 og 2004 – i det norske tilfælde er der i 2004 dog kun tale om en betænkning, der foreløbig skal danne grundlag for en diskussion.

De danske paralleller er de store reformer om folkepension i 1956 og fuld folkepension i 1964. Herefter blev der gennemført betydelige småreformer, ofte påvirket af kortsigtede økonomiske hensyn – eller gennemført lidt diskret. Det gælder Den sociale Pensionsfond i 1970 og boligydelse og var-mehjælp omkring 1980, der kunne legitimere skrappe økonomiske indgreb; det gælder den ændrede balance mellem grundbeløb og pensionstillæg ved skattereformen i 1993, og det gælder vedtagelsen, hhv. den midlertidige suspension af den særlige pensionsopsparing i henholdsvis 1997/98 og 2004, hvor begge dele kom som et lyn fra en klar himmel. Dansk politik på pensionsområdet præges af pludselige og uventede beslutninger, samt efterhånden af ret begrænset brug af udredningsarbejder. En undtagelse var arbejdsmarkedspensionerne, der blev indført efter et noget længere forløb og et grundigt, men hektisk, udvalgsarbejde.

Beslutningerne har ikke været knyttet til økonomiske konjunkturproblemer, og processen forud er meget forskellig fra den danske. Vi kan sammenligne forberedelsen til de danske og de to store svenske og norske reformer. Den svenske ATP-ordning i 1959 blev etableret efter godt ti års kommissionsarbejde, der i alt havde produceret omkring 1000 siders dokumentation og analyser.¹⁹ Det danske ATP-udvalg var kun nedsat i ét år (dog havde LO og DA tidligere arbejdet på forslaget) og producerede en betænkning på 125 sider, jf. tabel 3.2, mens det danske ITP-udvalg var nedsat i 3 år og producerede 225 sider, som nævnt uden at det kom til lovgivning på området. Den anden svenske pensionsreform blev endeligt vedtaget i 1998 efter et stort kommissionsarbejde i to omgange, der sammenlagt varede i 14 år og producerede enorme rapporter,²⁰ og efter gentagne diskussioner i partierne osv. (Palme, 2001; Lundberg & Åmark, 2001). Det danske arbejdsmarkedspensionsudvalg blev nedsat og afgav rapport inden for samme kalenderår (1988) – hvor man dog arbejdede meget intensivt og afleverede en rapport på godt 1000 sider.

Nu er Sverige langt over et gennemsnitsland med hensyn til grundigheden af kommissionsarbejde, men det viser, at der faktisk er alternativer til den danske måde at træffe beslutninger på. Norge er en mellemform, hvor det seneste forslag til en ny reform, med ikrafttræden „ikke før 2010“ blev fremlagt i 2004, efter tre års udredningsarbejde, nogenlunde samme periode som ved folketrygdens indførelse i 1967. Den svenske og norske pensionspolitik synes således i langt højere grad at følge en rationel beslutningsmodel med få og bevidste systemændringer, sammenlignet med den danske. Den politiske proces i Sverige og Norge giver alt andet lige bedre muligheder for at højne lovgivningens kvalitet ved at tage højde for utilsigtede sideeffekter som f.eks. forskelsbehandling af mænd og kvinder i arbejdsmarkedspensionssystemet. Bortset fra krav om unisex pensionsberegning inden for den enkelte pensionskasse og et forsøg på at afhjælpe „restgruppeproblematikken“ for arbejdsløse via SP-indbetaling og forhøjet ATP-indbetaling er det i Danmark heller ikke kommet til den ventede følgelovgivning til arbejdsmarkedspensionerne.

Den sidste sammenligning mellem de nordiske lande vedrører den demokratiske proces. Her er konklusionen entydig. Både i Sverige og Norge er reformerne gennemført over en meget lang periode, med omfattende høringsrunder og rigelig tid til offentlig debat. I Danmark er reformerne siden begyndelsen af 1960'erne gennemført, uden at befolkningen har haft mulighed for at tage stilling til udviklingen. Transformationen fra et folkepensionssystem til et stærkt privatiseret, flerstrengt system (dog med stærke kollektive og solidariske elementer i den private del) er tilmed foregået mere eller mindre skjult, hvor det, der skulle være glasur på folkepensionen, mere og mere tegner sig som en erstatning. Som flere aktører bemærker, var man aldrig kommet af sted med at „sælge“ denne reform til borgerne, hvis det skulle være sket ved at lægge forslagene og perspektiverne åbent frem, jf. nedenstående. Det kan ud fra et økonomisk styringsmæssigt synspunkt ses som tilfredsstillende. Men set ud fra et demokratisk synspunkt er det mere problematisk. Desuden er spørgsmålet, om denne holdning i den politiske elite ikke indebærer en undervurdering af borgerne. Trods alt viser de svenske og (formentlig – det vil tiden vise) de norske erfaringer, at det godt kan lade sig gøre at opnå folkelig accept af meget vidtgående reformer af pensionssystemet i en åben politisk proces.

Det danske tempo er svært at følge. Det kan halte med grundigheden, og det halter med demokratiet, hvis man hylder folkelig debat og deltagelse som ideal. Til gengæld kommer man ikke uden om, at det danske system

TABEL 3.2.

Pensionskommissioner og -udvalg 1945-2000 i Danmark og Sverige. Antal år brugt og antal sider produceret

DANMARK	SVERIGE
1961 Folkepensionskommissionen Forbedre folkepensionen Arbejdstid: 2 år (1963) Produktion: 74 sider	1947 Pensionsutredningen (Den Åkessonska utredningen) Indføre svensk ATP (ITP) Arbejdstid: 3 år (1950) Produktion: 327 sider
1963 Tillægspensionudvalget af 1963 Indføre dansk ATP Arbejdstid: 1 år (1963) Produktion: 125 sider	1951 Den andra Åkessonska utredning Indføre svensk ATP (ITP) Arbejdstid: 4 år (1955) Produktion: 476 sider
1964 Tillægspensionsudvalget af 1964 Indføre ITP Arbejdstid: 3 år (1967) Produktion: 225 sider	1956 Allmänna pensionsberedningen Indføre svensk ATP (ITP) Arbejdstid: 1 år (1957) Produktion: 260 sider
1973 Pensionsreformarbejdsgruppen Undersøge fremtidige modeller Arbejdstid: 4 år (1977) Produktion: 682 sider	1984 Pensionsberedningen Reform af pensionssystemet Arbejdstid: 6 år (1990) Produktion: 907 sider
1988 Arbejdsmarkedspensionsudvalget Indføre arbejdsmarkedspensioner Arbejdstid: 1 år (1988) Produktion: 1087sider	1991 Pensionsarbetsgruppen Reform af pensionssystemet Arbejdstid: 3 år (1994) Produktion: 910 sider
	1996 Efterlevandepension Reform af efterlevandepension Arbejdstid: 2 år (1998) Produktion: 751 sider

er meget innovativt: Karakteristisk nok havde man i Danmark nærmest demonstreret „pensionsbomben“, før den internationale diskussion rigtigt var kommet i gang. Verdensbankens berømte rapport *Averting the Old Age Crisis* kom først i 1994 – næsten 10 år efter LO's udspil til arbejdsmarkedspensioner og fem år efter igangsættelsen af arbejdsmarkedspensioner på hele det offentlige område i Danmark.

Inden vi går ned på detailplanet og ser på aktørerne, skal vi kort bevæge os op på det helt overordnede plan og spørge, om der var tale om en mere eller mindre bunden opgave. Det gælder dels det forhold, at pensionen bliver indkomstrelateret, dels – og navnlig – at staten aflastes. At pensionen ender med at være indkomstrelateret, er faktisk en regel med kun få undtagelser. Næsten alle lande med *flat rate*-pensioner har på den ene eller anden måde bevæget sig i retning af et mere indtægtsrelateret system, enten indbygget i det offentlige eller uden for det offentlige system (Øverbye, 1998). At der tydeligvis er stærke kræfter i den retning, er dog ikke ensbetydende med, at der er tale om en *nødvendighed*. Som eksemplet New Zealand viser, er det heller ikke nogen politisk *uundgåelig* udvikling (Harrysson & O'Brien, 2004).

Verdensbanken har også anbefalet alle lande at bevæge sig mod et flerstrengt system med et skattefinansieret grundbeløb, en obligatorisk præstationsorienteret del samt ikke mindst et supplement i form af individuelle, private pensioner (World Bank, 1994). Dels for at sprede risikoen og tilgodese forskellige behov, dels for at aflaste de offentlige finanser. Danmark er på sin egen måde et af de lande, der har fulgt den kurs, Verdensbanken afstak som „nødvendig“. At det er så som så med nødvendigheden, illustreres til gengæld af, at de fleste lande *ikke* har gennemført en sådan omstilling – navnlig på grund af folkelig modstand og mange politiske *veto points* (Bonoli, 2003), men som det nye norske forslag illustrerer, også i nogle tilfælde fordi eksperter og ledende politikere ikke finder det ønskværdigt. Da det danske folkepensionssystem i forvejen hørte til de relativt „billige“ pensionssystemer (Goul Andersen, 2002b), kan man dårligt bruge nødvendighedsargumentet i nogen absolut forstand.²¹ Det danske velfærdssystem var blevet mere presset, men ikke brudt sammen, selv om man havde bevaret folkepensionssystemet, som det så ud i 1980'erne.

Det betyder ikke, at den fremtidige „ældrebyrde“ er en illusion, eller at politikere ikke er underlagt et vist pres. Men det er betegnende, at den internationale diskurs om „ældrebyrden“ trives mindst lige så godt i de lande, der „objektivt set“ har små problemer, som i de lande, hvor truslen må forekomme overhængende (Myles & Pierson, 2001). Og det er også et paradoks, at den formentlig mest intense danske diskussion i 2003 faktisk fandt sted, *efter* at man havde gennemført de ovenfor beskrevne reformer til aflastning af det offentlige pensionsforpligtelser. Det leder frem til det næste spørgsmål om, hvem og hvad der sætter pensionsreformer på dagsordenen.

DAGSORDENEN, IDEERNE OG AKTØRERNE – EN TVÆRGÅENDE ANALYSE

Vi skal herefter forlade det lange forløb og vende os mod en tværgående analyse af de enkelte beslutningsprocesser. I første omgang ser vi på, hvem og hvad der bragte pensionsspørgsmål på den politiske beslutningsdagsorden. Dernæst diskuteres, hvor de dominerende problemforståelser stammer fra. Endelig undersøges det mere systematisk, hvorledes de enkelte aktører har indgået i beslutningsprocesserne.

HVEM OG HVAD STYREDE DAGSORDENEN?

Hvilke processer og aktører var det så, der i de enkelte beslutningsprocesser bragte pensionsspørgsmålet på den politiske beslutningsdagsorden? Et nærliggende svar kunne være, at det skete for at løse langsigtede *pensionspolitiske* problemer, tidligere navnlig sociale problemer (især sat på dagsordenen af en arbejderbevægelse, der kæmpede for sociale reformer), i dag mere økonomiske problemer (især sat på dagsordenen af regeringer, der er bekymrede for den langsigtede ældreforsørgerbyrde). Sådan kan man langt hen ad vejen analysere de to store svenske og norske pensionsreformer.²²

Her skiller Danmark sig ud i den behandlede periode. Nok har der været en arbejderbevægelse, der kæmpede for reformer. Men forudsætningen for, at der kunne træffes beslutninger, svarer i nogle henseender bedre til Kingdons (1995) billede med uafhængige strømme (problemstrøm, policy strøm og politikstrøm), der flyder sammen. Løsninger har søgt problemer, og det er stort set kun, når reformforslag har kunnet kobles til akutte makroøkonomiske problemer, pensionsspørgsmålet har haft en chance for at komme på den politiske beslutningsdagsorden.

Bortset fra indførelsen af den fulde folkepension har samtlige større, lovbestemte pensionsændringer siden 1964 bygget på en sammenkobling med et akut behov for forbrugsbegrænsning/øget opsparing (jf. figur 3.3): ATP i 1964; den sociale pensionsfond i 1970; lønmodtagernes dyrtidsfond i 1976/79; særlig pensionsopsparing i 1998/99. Muligheden for forbrugsbegrænsning var også en hovedårsag til regeringens sympati for arbejdsmarkedspensioner i 1980'erne. Et helt tilsvarende motiv lå bag suspensionen af SP-ordningen i 2004 – her var problemet blot, at forbruget var for lavt. Omvendt blev de reformforslag, der *ikke* var koblet til de makroøkonomiske problemer, netop *ikke* til noget: F.eks. ITP-forslaget i 1960'erne, og PRAG-gruppens forslag i 1970'erne. Når *lovbestemte* arbejdsmarkedspensioner ikke

FIGUR 3.3.

Pensionsreformer og -forslag. Hvad satte dem på beslutningsdagsordenen?

REFORM(FORSLAG)	PENSIONSFORMÅL	ØKONOMISK FORMÅL
ATP	bedre grundpension	begrænse forbruget
Sociale pensionsfond	uklart	begrænse forbruget
Lønmodtagernes dyrtidsfond	uklart	begrænse forbruget
Arbejdsmarkedspensioner 1989/91	pensionsmæssig ligestilling	øget opsparing ældrebyrde
Særlig pensionsopsparing 1997/98	uklart	begrænse forbruget ældrebyrde
Særlig pensionsopsparing susp. 2004	-	øge forbruget
ITP 1967	bedre grundpension + ligestilling	-
ITP 1977 (PRAG)	bedre grundpension + ligestilling	-

blev til noget, skyldes det dog en anden faktor, nemlig en ændring i *the political mood*, efter at Fremskridtspartiets fremgang i 1988 fik statsministeren til at slå ind på en mere nyliberal kurs.

Når vi kommer til spørgsmålet om, *hvilke aktører* der sætter dagsordenen, vil man ud fra Kingdons teori naturligt spørge om *mediernes* rolle. Netop fordi man i nyere politologi og i den offentlige debat så stærkt har fremhævet mediernes betydning, er det en interessant pointe, at medierne *ikke* spiller nogen væsentlig rolle, når det gælder de reformer af pensionssystemet, vi har set på her. Problemstrømmen er ikke kommet fra medierne, men snarere fra de makroøkonomiske indikatorer. Medierne udmærker sig desuden ved kun i meget begrænset omfang at diskutere de langsigtede konsekvenser, ligesom de i det hele taget har viet forbløffende lidt plads til dette afgørende policy-område, jf. også nedenfor.

Derimod er det som sagt fra *fagbevægelsen* og *Socialdemokratiet*, de fleste reforminitiativer er kommet. Det gælder ATP, som lå i forlængelse af forhandlinger mellem LO og DA. Det gælder ITP-forslagene i 1960'erne og 1970'erne (selv om både parti og fagbevægelse var i vildrede), samt naturligvis LD. Arbejdsmarkedspensionerne, der blev gennemført uden *politisk* beslutning, var også fagbevægelsens værk og idé (støttet af Socialdemokratiet) – selv om det var regeringens signal i Budgetredegørelsen 1984, der gav bolden op. Socialdemokratiet „opfandt“ også boligydelsen og varmehjælpen, ligesom det var en socialdemokratisk minister, der intro-

ducerede SP-ordningen. En „reform“ blev drevet frem af de borgerlige partier, nemlig oprettelsen af Den sociale Pensionsfond, men elementet af pensionsreform kan her ligge på et forholdsvis lille sted. Suspensionen af SP i 2004 var ligeledes VK's værk, men havde ikke pensionspolitisk sigte – selv om konservative folketingsmedlemmer benyttede lejligheden til at pointere deres manglende begejstring for ordningen i det hele taget.

Til og med arbejdsmarkedspensionerne kan pensionsreformerne med lidt god vilje ses som udtryk for krav, der kommer til det politiske system fra omgivelserne – som udtryk for en (godt nok topstyret) kamp mellem interesser i samfundet. Men i 1990'erne var det mere statens interesser, der satte dagsordenen. Tilpasningen af pensionstillægget i forbindelse med skattereformen og indførelsen af SP-ordningen synes udelukkende at være regeringens værk. Her kan man selv med en udvidende fortolkning ikke tale om *inputs* til det politiske system, men om *withinputs*. Man kan måske hævde, at ændringen fra et folkepensionssystem med supplerende pensioner til et overvejende opsparingsbaseret system, hvor den enkelte betaler for sin egen pension, er en slags skjult dagsorden, som i hvert fald Finansministeriet forfulgte i 1990'erne.

IDEERNE

Det næste spørgsmål er, hvor *ideerne* kom fra. Mens vi i kapitel 4-6 mest skal beskæftige os med problemopfattelserne, er det på pensionsområdet især løsningerne, der påkalder sig interesse. Det bemærkelsesværdige er, at inspirationen faktisk i højere grad kom fra udlandet i starten af perioden end i slutningen. ITP-ideerne i 1960'erne og 1970'erne var tydeligvis importeret udefra, først og fremmest fra Sverige. Og når de strandede, hang det bl.a. sammen med, at tankerne var overført ret mekanisk og ikke „oversat“ ret godt til den anderledes pensionspolitiske situation i Danmark med en langt højere folkepension og den allerede indførte ATP. Derimod var 1980'ernes og 1990'ernes ideer om arbejdsmarkedspensioner og SP langt mere „danske“.

Vender vi os mod problemopfattelserne, har Danmark lige siden begyndelsen af 1990'erne naturligvis været påvirket af den internationale diskussion om *the old age crisis*. Men som omtalt havde Danmark stort set allerede gennemført de reformer, Verdensbanken anbefalede i 1994 (OECD og EU kom endnu senere) – først og fremmest ved at indføre af arbejdsmarkedspensionerne og tilpasse folkepensionen – vel at mærke på en væsentligt mere

socialt afbalanceret måde, end Verdensbankens økonomer var i stand til at forestille sig. Det er højest SP-ordningen, der kan ses som inspireret af den internationale diskussion – og det er igen en meget „dansk“ løsning.

Til gengæld fortsatte den internationale diskussion om ældrebyrden med at præge den danske velfærdsdebat, *efter* at reformerne af pensionssystemet var gennemført, bl.a. i Velfærdskommissionens (2004) debatoplæg. Om den diskussion vil føre til yderligere ændringer i velfærdspolitikken, herunder på pensionsområdet, skal vi dog ikke spå om her.

HVEM DELTOG – OG HVEM DELTOG IKKE?

Som ovenstående gennemgang har vist, deltager aktørerne under givne institutionelle vilkår, hvor de må tilpasse deres præferencer til de muligheder, der nu engang står åbne. Derfor kan man ikke spørge, hvem der bestemte den pensionspolitiske udvikling, uden at spørge, *hvad* der har bestemt udviklingen. Men med dette in mente kan vi dog vende os mod spørgsmålet om, hvilke aktører, der har haft indflydelse på dette centrale område. Et helt elementært, men centralt spørgsmål i den forbindelse er, hvem der i det hele taget har været med.

Vi kan starte med at konstatere, at *regeringerne* naturligvis har spillet en afgørende rolle. De reformer, der er gennemført, er, med ATP som delvis undtagelse, ret entydigt udsprunget fra regeringsniveauet og dets embedsapparat. Der er dog den afgørende modifikation, at arbejdsmarkedspensionerne, der er kerneelementet i det, man kan beskrive som en løbende pensionsreform, formelt blev indført helt uden om det politiske system. Selv her havde regeringen og dets embedsapparat dog stor indflydelse som igangsætter og fødselshjælper.

Mere bemærkelsesværdig er *rollefordelingen inden for regeringen*. Pensionsområdet har historisk set været Socialministeriets domæne. Det ses f.eks. ved, at de centrale pensionspolitiske kommissioner tidligere blev nedsat af socialministeren (Folkeforsikringskommissionen i 1948, Folkepensionskommissionen i 1961, ITP-udvalget i 1964, PRAG-gruppen i 1973); dog stod arbejdsministeren som medinitiativtager til nedsættelsen af ATP-udvalget i 1963. Men hovedrollerne er efterhånden overgået til Arbejds- og Finansministeriet. Tidligere social- og finansminister Palle Simonsen udtrykker det på følgende måde; *“Socialministeriet spillede ingen rolle. De har aldrig rigtig interesseret sig for pensionspolitik. Man har været administrator af Folkepensionen”* (interview, Palle Simonsen, 2002).

Ordet „aldrig“ i citatet henviser tydeligvis til en relativ kort tidshorisont, men det er bl.a. pensionsspørgsmålets sammenkædning med de økonomiske problemer (og indlejring i større „policy pakker“), der har ændret rollefordelingen og bidraget til at styrke Finansministeriets betydning siden midten af 1970'erne, mens Socialministeriet er marginaliseret. Det er ikke uden betydning for indholdet. Finansministeriet og Socialministeriet har nærmest pr. definition en forskellig tilgang til samfundsmæssige problemstillinger. Chefen for ATP's analyseafdeling udtrykker det på den måde, at „for Finansministeriet handler fremskrivninger ikke om fremtidige menneskers levevilkår, men om størrelsen af de offentlige udgifter, den private opsparing osv.“ (interview, Ole Beier, 2002). Det kan ikke undre, da Finansministeriet nu en gang er sat i verden for at holde styr på de offentlige finanser, men det giver uundgåeligt en anden vinkel på principper og værdier i pensionspolitikken.

Arbejdsmarkedspensionsudvalget 1988, der var den eneste store kommission på området i 1980'erne og 1990'erne (bortset fra Socialkommissionen 1991-93, hvis primære sigte var et andet), var dog nedsat af den samlede regering og havde Arbejdsministeriets departementschef som formand, ligesom Arbejdsministeriet forestod sekretariatsbetjeningen. Men det er ret tydeligt, bl.a. fra arkiverne i de to ministerier, at hovedparten af arbejdet (især i det vigtige underudvalg a) foregik i Finansministeriet, hvilket stemmer overens med interviewpersonernes udlægning af forløbet. Det er ikke uvæsentligt, da ministerier ofte vil udvikle forskellige opfattelser af, hvad der er mulige – og ikke mindst „rigtige“ – løsninger. F.eks. blev der i forbindelse med arbejdet i Arbejdsmarkedspensionsudvalget sammensat en arbejdsgruppe i Finansministeriet (bl.a. med departementschefen som medlem), hvor man forsøgte at præcisere „den rigtige“ model. Som det udtrykkes af et af de centralt placerede medlemmer, Jørgen Rosted: „her blev der kun beregnet på én model, mens Arbejdsministeriet kunne få lov til at diskutere forskellige løsninger“ (interview, Jørgen Rosted 2002). Selv med forbehold for, at finansministerielle embedsmænd ikke har for vane at underdrive ministeriets betydning, er der næppe tvivl om, at ministeriets indflydelse har været stærkt voksende.

Ved den sidste knopskydning i form af den særlige pensionsopsparing var det også entydigt finansministeren og Finansministeriet, der var initiativtager, fordi det blev gennemført som led i et økonomisk indgreb – og dermed også uden forudgående kommissionsarbejde. De vigtigste af de senere års pensionspolitiske rapporter stammer ligeledes fra Finans- eller Økonomiministeriet, jf. f.eks. *Ældres indkomster og formuer* (Finansministe-

riet, 1996), *Et bæredygtigt pensionssystem* (Regeringen, 2000) samt naturligvis afsnittet om pensioner i *Finansredegørelse 2002*. Dog havde Socialministeriet formelt aktier i *Ældres økonomiske vilkår* (Socialministeriet et al., 2003),²³ men publikationen skal downloades fra Finansministeriets hjemmeside! Derimod bestilte Socialministeriet i 2002 en rapport fra SFI og AKF om levekår for pensionister uden anden indkomst end folkepension (Arendt et al., 2003). Socialministeriet synes i det væsentligste efterladt med den sociale service, de svage grupper mv. Herved adskiller situationen i Danmark sig fra de øvrige nordiske lande, hvor Socialministeriet formelt havde hovedansvaret for 1990'ernes store svenske pensionsudredninger, mens ansvaret for den norske 2004-udredning var delt mellem Social- og Finansdepartementet.

Spørgsmålet om embedsmændenes indflydelse hænger delvist sammen med spørgsmålet om ministeriernes deltagelse og indflydelse, men også kun delvist. Det er et af de vanskeligste spørgsmål overhovedet at besvare: spørgsmålet om embedsmændenes selvstændige betydning. Åbne konflikter mellem embedsmændene og ministeren er uhyre sjældne, og overordnet er embedsmændene indstillet på loyalt at betjene ministeren – også gennem proaktive handlinger som embedsmændenes idé om arbejdsmarkedspensioner i 1984. Omvendt har ministerier deres politik – som ovenfor nævnt vidste man i Finansministeriet godt, hvilke forslag der skulle regnes på i forbindelse med arbejdsmarkedspensionerne. En lille, men sigende detalje, der illustrerer embedsmænds selvstændige betydning, er de danske analyser, der viser høje kompensationsgrader for pensionister (Finansministeriet, 2002a; Socialministeriet et al., 2003), mens Danmark i internationale statistikker figurerer temmelig lavt (f.eks. OECD, 2003). Forklaringen finder man f.eks. i fodnote 1 i kapitel 2 i rapporten „De ældres økonomiske vilkår“ (Socialministeriet et al., 2003): „For personer i ejerbolig er den disponible indkomst tillagt et imputeret afkast af ejerboligen på 4 pct. af ejendomsværdien“. Da mellem 50 og 55 pct. af pensionisterne bor i ejerbolig (Arendt et al., 2003: 81; Socialministeriet et al., 2003), bidrager denne beregnede lejeværdi med ca. 10 pct. af pensionisternes samlede disponible indtægt. Det er naturligvis relevant at vide, at mange pensionister i kraft af lav husleje og opsparet formue kan leve godt for små penge, og for enhver dansk økonom vil det være den naturligste ting i verden at medregne en lejeværdi til indtægten. Men for politikere og den bredere offentlighed kan det godt skabe et urealistisk indtryk af pensionisternes indkomstforhold, hvis man ikke kender præmissen. Sådanne embedsmændsberegninger kan være vigtige præmisser for politiske beslutninger, men normalt vil hverken

ministre eller politikere have mulighed for at gå beregningerne efter i sømmene. Det sker naturligvis ingenlunde for at trodse ministeren, der måske endda ville have bifaldet metoden, og knap nok for at styrke ministeriets politik. Det er simpelt hen udtryk for en måde at tænke på – som ikke nødvendigvis ændrer sig, selv om den politiske ledelse skifter.

Når det gælder *Folketinget*, deltager partigrupperne jo pr. definition i beslutningsprocessen, i og med at lovforslag skal vedtages i Folketinget. Men inddragelsen i det lovforberedende arbejde har været sparsom, ikke mindst i sammenligning med Norge og Sverige. Således var de seneste norske og svenske pensionskommissioner sammensat af partirepræsentanter og eksperter, men med overvægt af førstnævnte (Pensionsarbejdsgruppen, 1994: 3-4; www.pensionsreform.no). I Danmark havde partierne repræsentanter i folkeforsikrings- og folkepensionskommissionerne af hhv. 1948 og 1961 samt (fra 1965) i ITP-udvalget, men ikke i senere kommissioner og udvalg. I Danmark er i det hele taget blevet sjældent, at politikere har sæde i lovforberedende udvalg, hvorimod det tidligere var mere udbredt (Christiansen & Nørgaard, 2003). Men hertil kommer som nævnt, at de fleste gennemførte ændringer siden 1964 (med arbejdsmarkedspensionerne som delvis undtagelse) er foregået uden egentligt lovforberedende udvalgsarbejde.

Også den mere dybtgående inddragelse af Folketinget via udvalgsarbejde mellem første, anden og tredje behandling synes forholdsvis sparsom. Vi har her kun nogle spredte indikatorer på de vedtagne danske „tillægspensionsordninger“, som dog måske kan give et fingerpeg:

- perioden fra et lovforslags fremsættelse til dets vedtagelse
- omfanget af folketingsudvalgets betænkning
- antal bilag fra folketingsudvalget
- antallet af ændringsforslag

På de tre sidstnævnte indikatorer er der ikke noget klart mønster over tid. Generelt har omfanget af betænkningerne været begrænset; bundrekorden var den midlertidige pensionsopsparring (1997), hvor betænkningen fyldte én side. Antallet af ændringsforslag efter udvalgsarbejde har været svingende. Både ved indførelsen af ATP (1964) og SP (1998) blev der stillet 20 ændringsforslag, mens der overhovedet ingen blev stillet til lovforslaget om den midlertidige pensionsopsparring. Antallet af bilag (hovedsagelig spørgsmål og svar til ministeren, samt henvendelser til folketingsudvalget)

TABEL 3.3.

Folketingets inddragelse i udvalgte vedtagne "tillægspensionsordninger" i perioden frem til 2002

	ATP	SOCIALE PENSIONS- FOND	LD	MIDLERTIDIG PENSIONS- OPSPARING	SP
	1964	1970	1976	1997	1998
Lovforslag fremsat	12.12.1963	17.2.1970	22.4.1977	21.10.1997	2.6.1998
1. behandling	16.1.1964	12.3.1970	2.5.1977	22.10.1997	4.6.1998
Betænkning (sider ekskl. bilag)	2	2	4	1	9
Antal bilag	20	1	13	23	31
2. behandling	28.2.1964	25.5.1970	24.5.1977	23.10.1997	24.6.1998
3. behandling	3.3.1964	29.5.1970	27.5.1977	23.10.1997	26.6.1998
Antal dage fra fremsættelse til vedtagelse	82	102	36	2	25
Antal ændringsforslag	20	3	1	0	20

i forbindelse med de tre sidste indgreb er også sparsomt – stigende fra 13 til 31 bilag. Til sammenligning var der 67 bilag til udvalgsbehandlingen af loven om forhøjelse af fartgrænserne i 2002-03.

Til gengæld ses en tendens til, at perioden fra fremsættelse til vedtagelse er reduceret. En lang behandlingsperiode er ikke i sig selv en garant for indflydelse, men kan dog ses som en forudsætning for seriøs behandling i folketinget. Ved indførelse af ATP (1964) og Den sociale Pensionsfond (1970) var der henholdsvis 82 dage og 102 dage fra fremsættelse til vedtagelse i Folketinget. For Lønmodtagernes Dyrtidsfond var perioden 36 dage, mens 1990'ernes lovbehandling var endnu hurtigere. Rekorden var den midlertidige pensionsopsparing med to dage. De korte perioder i 1990'erne skyldes, at lovforslagene var del af et økonomisk indgreb. Dermed er også sagt, at korte vedtagelsesperioder kan dække over, at partierne inddrages i forhandlinger, før lovforslagene fremsættes i Folketinget. Indholdet af sådanne forhandlinger ved vi kun lidt om, men det er i sig selv væsentligt, hvis lovbehandlingen flyttes fra de formelle rammer i tinget til uformelle forhandlingsfora, bl.a. med hensyn til mulighederne for bredere offentlig debat og inddragelse af særligt berørte interesser, jf. nedenfor.

Når det gælder *medlemspartierne*, har de fleste danske partier ikke tradition

for at inddrage partiorganisationen i dag til dag-politikken. Derimod behøver de ikke være afskåret fra at diskutere de generelle aspekter, og f.eks. i tilfældet med de norske og svenske pensionsreformer har der været tid til, at partimedlemmerne også kunne diskutere de konkrete forslag. Det har der ikke været mulighed for i Danmark siden 1964, men til gengæld blev pensionsspørgsmålet diskuteret løbende på i hvert fald Socialdemokratiets kongresser i 1970'erne og 1980'erne, hvor det indgik i både princip- og arbejdsprogrammer. Siden 1990 har pensionsspørgsmål dog tilsyneladende ikke været dagsordensat på de fire gamle partiers landsmøder, at dømme ud fra de landsmødereferater og -dagsordener, der har kunnet fremskaffes.²⁴ Det er således ved at være længe siden, at de danske partier – altså medlemspartierne – kunne tilskrives nogen policy-formulerende rolle på dette punkt.

Til gengæld har *interesseorganisationerne* spillet en ret fremtrædende rolle. Fra et demokratisk perspektiv har man traditionelt diskuteret afvejningen mellem legitim inddragelse af særligt berørte interesser og tilvejebringelse af sagkundskab over for det betænkelige i at give bestemte organisationer og deres ledelse privilegeret indflydelse (Lewin, 1992). Netop når man diskuterer arbejdsmarkeds- og tillægspensioner, er organisationerne dog ubestrideligt „særligt berørte“, ligesom sagkundskaben er betydelig. Den kronologiske gennemgang viste da også, at først og fremmest LO – i et problemfyldt samarbejde med Socialdemokratiet – løbende har presset på for reformer, med lidt skiftende motiver ud over naturligvis at sikre medlemmerne bedre pensionsvilkår.

Men hvordan ser det mere præcist ud med inddragelsen i arbejdet med pensionsreformer? Spørgsmålet er ikke så let at besvare, da kontakt med ministre, embedsmænd og folketingsmedlemmer både kan være formel og uformel. Hidtidig forskning har påpeget et skifte fra formel til uformel inddragelse (Christiansen & Nørgaard, 2003), mens det er mindre klart, hvorvidt indflydelsen er blevet større eller mindre. Men vi kan starte med at se på inddragelsen i lovforberedende kommissioner. For ikke at tegne et overdrevet billede af en korporatistisk fortid tager vi de tidlige kommissioner med, jf. tabel 3.4.

Her udmærker Folkeforsikringskommissionen af 1948 og ITP-udvalget af 1964 sig bemærkelsesværdigt nok ved slet ikke at have repræsentanter for organiserede interesser. Folkepensionskommissionen af 1961 havde alene repræsentation af Folkepensionistforeningernes og invalideorganisationernes kontaktudvalg, hvorimod arbejdsmarkedets parter ikke var repræsenteret.

TABEL 3.4.

Oversigt over deltagere i centrale pensionspolitiske kommissioner (år for nedsættelse)

	PARTI- REP.	FINANS- MIN.	AR- BEJDS- MIN.	SOCIAL- MIN.	ØVR. MIN.	LØN- MOD- TAGER- ORG.	AR- BEJDS- GIVER- ORG.	PENS. ORG.
Folkeforsikrings- komm. 1948	+	+	-	+	-	-	-	-
Folkepensions- komm. 1961	+	+	-	+	+	-	-	+
ATP-udvalget 1963	-	+	+	+	+	+	+	-
ITP-udvalget 1964	(+) ¹	+	+	+	+	-	-	-
Pensionsreform- arbejdsgruppen 1973	-	+	+	+	+	+	+	+
Arbejdsmarkeds- pensions- udvalget 1988	-	+	+	+	-	+	+	-

1. Med fra 1965.

Til gengæld var det alene arbejdsmarkedets hovedorganisationer (DA, SALA, LO og FTF), der var repræsenteret i ATP-udvalget af 1963. Det svarer fint til, at det i de førstnævnte kommissioner var universelle pensioner, der var på dagsordenen, mens ATP vedrørte arbejdsmarkedsrelaterede pensioner. I god overensstemmelse hermed var begge typer af organisationer repræsenteret i Pensionsreformarbejdsgruppen af 1973, der skulle diskutere alle modeller.

Det er alligevel et bemærkelsesværdigt træk, at ældreorganisationer – trods stigende ældreorganisering – ikke siden 1973 har været formelt inddraget. Det kan skyldes den type af pensionsreformer, der blev diskuteret, det kan skyldes, at ingen organisation har monopol på at repræsentere pensionisterne, det kan skyldes regeringers og ministeriers modvilje mod ældreorganisationerne og deres adfærd – eller det kan skyldes noget helt fjerde. I hvert fald har organisationerne været henvist til – eller valgt – at prioritere påvirkning af den offentlige opinion.

Siden midten af 1970'erne har det dog været småt med kommissioner. Til gengæld blev der som optakt til arbejdsmarkedspensionerne ført relativt

hyppige trepartsdrøftelser. Det er dog kendetegnende, at dette i ret høj grad fandt sted – eller blev afbrudt – dikteret af regeringens skiftende taktiske målsætninger. Et mønster, man også finder i 1990'ernes arbejdsmarkedsreformer, jf. kapitel 5. Trepartsdrøftelserne fik dog som konsekvens, at Arbejdsmarkedspensionsudvalget af 1988 blev nedsat og fik omfattende repræsentation af arbejdsmarkedets parter.

Som sagt kan inddragelsen af arbejdsmarkedets parter i forbindelse med de arbejdsmarkedsrelaterede pensionsreformer ikke undre. Ud over at være særligt berørte og sidde inde med viden var de også i besiddelse af magtressourcer, der ville være afgørende for, at politikken overhovedet kunne være effektiv. Lønmodtagersiden kunne være garant for små lønstigninger, mens DA og SALA kunne få arbejdsgiverne til at betale til pensionerne. Mere bemærkelsesværdigt er det, at arbejdsmarkedets parter ikke var inddraget i de to kommissioner vedrørende folkepensionen.

Hvorom alting er, kan man ikke på dette område tale om nogen langsigtet „afkorporatisering“ – faktisk er der ikke den store tradition for at indtage organisationerne og slet ikke arbejdsmarkedets parter, før pensionen begynder at blive knyttet stærkere sammen med arbejdsmarkedspensionen, hvilket der i det universelle danske pensionssystem netop *ikke* har været tradition for.

Der har bl.a. i velfærdsstatsforskningen været megen diskussion af, om korporatisme var en blokering mod større, men nødvendige reformer, eller tværtimod en forudsætning for, at sådanne kan gennemføres. De danske arbejdsmarkedsreformer vejer klart til fordel for det sidste. LO accepterede arbejdsmarkedspensionerne, selv om man ikke fik imødekommet sine oprindelige ønsker om lovgivning og en central fond, og arbejdsgiverne accepterede betaling til pensioner, de oprindeligt hellere ville have været foruden af frygt for omkostningsudviklingen. Disse konflikter blev løst – med det resultat, at statens pensionsforpligtelser bliver væsentligt reduceret fremover, sammenlignet med, hvad de ellers ville have været, og sammenlignet med andre lande.

PENSIONSPOLITIKKEN OG DEN OFFENTLIGE DEBAT

Til slut skal rejses spørgsmålet om, hvorvidt de betydelige forandringer i det danske pensionssystem har været genstand for en tilfredsstillende offentlig debat. På baggrund af ovenstående beskrivelse af inkrementalistiske krise-

beslutninger og institutionelle dynamikker kommer det ikke som nogen overraskelse, at den offentlige debat har været beskeden.

Demokratisk set ville en sådan debat ellers have været på sin plads, da befolkningen i udgangssituationen næppe har været indstillet på at udskifte det universelle pensionssystem. Logikken og værdierne bag dette system har været alment accepteret, og der har ikke været noget stærkt forudgående ønske om arbejdsmarkedspensioner. Tidligere arbejds- og finansminister Henning Dyremose udtrykker det på den måde, at *„hvis det skulle være baseret på offentlig debat, var de [arbejdsmarkedspensionerne] aldrig kommet... Det var jo ikke noget, der gav stemmer på valgdagen“* (interview, Henning Dyremose, 2002).

Vurderingen er utvivlsomt rigtig. LO havde i starten betydelige problemer med baglandet. Selv i Dansk Metal, der gik enegang i overenskomstforhandlingerne i 1991, og hvor tanken om arbejdsmarkedspension længe havde rumlet, fortæller ansatte i forbundet, at det i starten krævede en stor indsats at overtale medlemmerne til at medtage arbejdsmarkedspensioner som overenskomstkrav (oplæg, Dines Smith Nielsen, 2002).

Det er også tydeligt ud fra surveyundersøgelser, at pensionsforbedringer ikke var noget udtalt ønske blandt medlemmerne. Nok ønskede de fleste en supplerende pension (LO's faglige nyhedsbrev, 17.10.1986), men ikke hvis det skulle gå ud over lønstigninger eller arbejdstidsnedsættelse (*Børsens Nyhedsmagasin*, 12.9.1986; IFO/*Det fri Aktuelt*, 31.10.1987); specielt de ufaglærte var imod at give afkald på lønstigninger. Der var heller ingen fremgang for pensionskravet fra 1985-1987 blandt LO-medlemmerne – derimod var der fremgang for en række andre krav. Bedre pension rangerede dog væsentligt højere end OD – på linje med krav om betalt frihed til uddannelse (Goul Andersen, 1988: 54-55). Op til 1991-overenskomsterne var det formentlig ikke stort bedre: 52 pct. af LO-medlemmerne foretrak højere løn eller moderate lønstigninger i forbindelse med skattelettelser, 10 pct. foretrak moderate lønstigninger i forbindelse med pensionsforbedringer, og 35 pct. foretrak at skaffe flere i arbejde (*Sensor/Morgenavisen Jyllands-Posten*, 4.2.1991). Selv med alle forbehold for uheldig spørgsmålsformulering tyder det ikke på den store begejstring. Men som LO's cheføkonom køligt kommenterede: *„Folk handler ofte på kort sigt og vælger øget velfærd her og nu frem for tryghed på langt sigt“* (interview, Jørgen Eckerøth, 2002). Og i det mindste havde han ret i, at medlemmerne tog pensionsforbedringer til sig, da de først var gennemført.²⁵ Der er således på ingen måde tale om, at pensionsreformen er udløst af en folkelig mobilisering – hverken blandt vælgerne eller fagforeningsmedlemmerne. Der er snarere tale om

ideer udviklet i toppen af partierne, fagbevægelsen og i sidste fase regerings-/embedsapparatet, og navnlig de seneste reformer er implementeret i ubemærkethed.

For at eksemplificere den fraværende debat vil vi se lidt nærmere på forløbet omkring henholdsvis: 1) den midlertidige pensionsopsparing i 1997, 2) omlægningen til særlig pensionsopsparing i 1998, hvor ordningen blev permanent og 3) afskaffelse af det omfordelende element i 2002. Valget kan begrundes med, at der er tale om trufne beslutninger, i modsætning til de mange ikke-beslutninger i 1960'erne og 1970'erne, hvilket alt andet lige må skabe mere debat. Samtidig er der tale om de seneste beslutninger, hvilket på grund af elektroniske avisdatabaser gør det nemmere at indkredse debatten.

I tabel 3.5 har vi opgjort antallet af artikler i de landsdækkende dagblade, hvor den midlertidige og særlige pensionsopsparing har været nævnt i perioden seks måneder forud for og tre måneder efter vedtagelsen (3. behandling) af de tre love. Fordi navngivningen er usikker – forud for den første fase brugte man f.eks. typisk benævnelsen „tvungen opsparing“ – og da ordningerne kan være omtalt uden navns nævnelse – har vi søgt på alle artikler, der blot indeholder ordet „pensionsopsparing“. Herefter er de irrelevante frasorteret efter gennemlæsning.²⁶

Opgørelsen viser, at pressedækningen i forbindelse med oprettelsen af den midlertidige pensionsopsparing var meget begrænset. I de otte landsdækkende aviser blev ordningen nævnt 42 gange på ni måneder, heraf de 11 i læserbreve. Samtidig viser en gennemlæsning, at den primære historie i de fleste artikler var truslen om udskrivelse af valg, hvis ikke et flertal kunne stemme for indgrebet. Typisk blev selve ordningens indhold ikke nærmere beskrevet. Specielt fordelingsaspektet kunne have været genstand for diskussion, men kun i 11 artikler blev det overhovedet nævnt, hvorledes pengene skulle komme til udbetaling. I den nimbåneders periode blev udbetalingsmetoden nævnt tre gange i *Berlingske Tidende* og *Jyllands-Posten*, to gange i *Information*, én gang i *Politiken*, *B.T.* og *Aktuelt*, mens den slet ikke blev nævnt i *Weekendavisen* og *Ekstra Bladet*. Artikler med egentlig diskussion af fordelingsaspektet kan tælles på én hånd.

Det kunne begrundes med, at der kun var tale om en midlertidig bunden opsparing. Da ordningen gøres permanent og (kraftigt) omfordelende i 1998, er der derimod tale om et nyt og vigtigt element i det samlede danske pensionssystem – næsten af samme omfang som ATP-ordningen. Ikke desto mindre er omtalen igen uhyre begrænset. I den seksmåneders periode

TABEL 3.5.

Antal artikler¹ i landsdækkende dagblade seks måneder forud og tre måneder efter vedtagelsen af den midlertidige pensionsopsparing, den særlige pensionsopsparing og omlægningen af den særlige pensionsopsparing. Antal artikler i alt fordelt på dagblade, type, beslutningsfaser og indhold

	DEN MIDLERTIDIGE PENSIONS- OPSPARING (1997) 23.4.1997- 23.1.1998	DEN SÆRLIGE PENSIONS- OPSPARING (1998) 26.12.1997- 26.9.1998	AFVIKLING AF OMFORDELLENDE ELEMENT (2002) 28.11.2001- 28.8.2002
Politiken	7	6	10
Berlingske Tidende	9	14	13
Ekstra Bladet	2	2	3
Weekendavisen	1	2	0
Jyllands-Posten	9	4	12
Information ²	4	0	0
BT	3	1	5
Aktuelt	6	6	-
I alt	42	35	43
Heraf:			
– debatindlæg	11	8	12
– artikler, hvor fordelings- aspekt berøres (kriterium: udbetalingsmetode skal blot nævnes)	11	9	35
– i fasen indtil én uge før endelig aftale: ³	1	12	23
– i fasen fra én uge før ende- lig aftale til vedtagelse ved tredjebehandling:	25	13	15
– i fasen efter vedtagelse:	16	10	5

1. Udvalgt ved søgning på "pensionsopsparing" i InfoMedia. Efter gennemlæsning er irrelevante artikler sorteret fra, dvs. artikler, der ikke handler om ordningen. Artikler, der snævert omhandler afkast af ordningen, er også ekskluderet. Diskussion i 2001 om institutionel frigørelse fra ATP-huset er heller ikke medtaget. I første fase (1997) fik vi 253 hits, hvoraf 211 var irrelevante. I anden fase (1998) fik vi 339 hits, hvoraf 304 var irrelevante. Endelig fik vi i tredje fase (2001) 290 hits, hvoraf 247 var irrelevante. I tvivlsspørgsmål er artiklen inkluderet i optællingen.

2. Databasen hos *Information* gælder kun fra 1. september 1997 og frem.

3. Aftalen om den midlertidige pensionsopsparing mellem VK og SR-regeringen blev præsenteret 10. oktober 1997. Aftalen om permanent pensionsopsparing mellem SR-regeringen, SF og Enhedslisten faldt endelig på plads den 17. juni 1998. Aftalen mellem VK-regeringen og Dansk Folkeparti faldt endelig på plads den 5. februar.

Kilde: InfoMedia.

før vedtagelse og den tremåneders periode efter vedtagelse er ordningen ifølge vores optælling nævnt 35 gange i de landsdækkende aviser – heraf otte gange i læserbreve. Fordelingen af artikler (inklusive læserbreve) om den permanente pensionsordning er endda ret skæv. Optælling peger på, at *Berlingske Tidende* med 14 artikler var mest opmærksom, mens ordningen tilsyneladende slet ikke blev nævnt i *Information*. Hos *B.T.* og *Ekstra Bladet* nævnes ordningen kun i læserbreve. Herimellem ligger *Politiken* og *Aktuelt* med hver seks artikler, *Jyllands-Posten* med fire artikler og *Weekendavisen* med to artikler.

Endvidere viser gennemlæsning af artiklerne, at der typisk kun er tale om en kort notits, hvor indholdet af pinsepakken remses op. Kun i ni af de 35 artikler bliver det nævnt, at udbetalingen i modsætning til tidligere nu gøres stærkt omfordelende. Den manglende pensionsdiskussion omkring en ny permanent ordning er dog ikke udtryk for, at medierne ikke var interesseret i pinsepakken, der generelt fik ganske massiv pressedækning. Det er snarere udtryk for, at pensionsordningen „drukned“ i præsentationen af den samlede pakke, hvor ikke mindst beskatningen af kapitalindkomst og nedsættelse af rentefradraget kom til heftig diskussion.

Fjernelse af det omfordelende element, der blev gennemført af VK-regeringen med støtte fra Dansk Folkeparti, var et særskilt forslag og fik mere spaltepads end de tidligere tiltag. I den seksmåneders periode forud for vedtagelsen ved 3. behandling den 28. maj og den efterfølgende tremåneders periode blev ændringen nævnt i 43 artikler i de landsdækkende dagblade – heraf 12 debatindlæg. *Berlingske Tidende* bragte 13 artikler, *Jyllands-Posten* 12, og *Politiken* 10 artikler. I den anden ende ligger *B.T.*, *Ekstra Bladet*, *Weekendavisen* og *Information*, hvoraf de to sidstnævnte tilsyneladende ikke bragte én eneste artikel. Den nærmere gennemlæsning viste dog, at specielt artiklerne hos *Berlingske Tidende*, *Jyllands-Posten* og *Politiken* var langt mere omfangsrige, end det var tilfældet ved de to forrige beslutninger. 35 af de 43 artikler berørte fordelingsaspektet – specielt kvinders tab af pensionsindtægt blev forholdsvis grundigt diskuteret og problematiseret. Generelt må dækningen af de tre politiske beslutninger dog betegnes som sparsom og den offentlige debat som minimal set i lyset af de meget store beløb, der indbetales til DMP/SP.

Ud over omfanget og indholdet af artikler vedrørende den nye pensionsordning i de landsdækkende aviser er udgivelsestidspunktet også interessant. Refererer aviserne blot de trufne beslutninger, eller er man med i den forudgående fase, hvor politikere kan påvirkes og forslag eventuelt ændres? I

tabel 3,5 har vi skelnet mellem tre faser i den analyserede nímåneders periode omkring hvert tiltag. En forudgående fase, der strækker sig frem til én uge før den endelige aftale, dvs. det tidspunkt, hvor forligspartierne har givet et bindende løfte om at stemme for tiltagene. Herefter en beslutningsfase, der strækker sig frem til den formelle vedtagelse i Folketinget (3. behandling) og endelig en efterfølgende implementeringsfase.

Ved etableringen af den midlertidige pensionsordning – aftalen kom på plads den 10. oktober – er det bemærkelsesværdigt, at en tvungen opsparing slet ikke havde været nævnt i de landsdækkende aviser forud for beslutningsfasen. *Berlingske Tidende* har én enkelt artikel om tvungen opsparing den 2. oktober – lige på kanten til det, vi har defineret som beslutningsfasen – men ellers har vi ikke fundet artikler, der konkret nævner eller diskuterer denne løsning i de forudgående seks måneder. Billedet er lidt anderledes i 1998, hvor ordningen nævnes 12 gange i de forudgående seks måneder før beslutningsfasen. Heraf handler fire artikler om problemer med implementering af den midlertidige pensionsordning, bl.a. om det uretfærdige i, at arbejdende i pensionsalderen også skal indbetale bidraget. De resterende otte artikler vidner dog om, at medierne havde opsnappet planerne et stykke tid, inden aftalen mellem SR-regeringen, SF og Enhedslisten faldt endeligt på plads den 17. juni. Det skyldes primært, at regeringen lancerede den ventede finanspolitiske stramning den 2. juni, hvilket gav mulighed for en to ugers periode til debat. Forud for denne forhandlingsperiode havde pressen ikke fået meget fært af pensionsplanerne. Først den 30. maj kunne *Aktuelt* berette, at regeringen pønsede på at gøre den midlertidige pensionsordning permanent.²⁷

Den nye VK-regering spillede med mere åbne kort med hensyn til fjernelsen af det omfordelende element. Det var ikke noget, man havde reklameret med under valgkampen, men umiddelbart efter tiltrædelsen i november blev det meldt ud, at man arbejdede for at fjerne det omfordelende element i den særlige pensionsopsparing. I første omgang var regeringens støtteparti, Dansk Folkeparti, skeptisk, men den 5. februar blev omlægningen aftalt i forbindelse med et finanslovsforlig for resten af 2002. Denne tilblivelseshistorie muliggjorde en vis offentlig debat, inden omlægningen skete. Forud for beslutningsfasen bragte aviserne således 23 artikler, hvor specielt *Politiken*, *Jyllands-Posten* og *Berlingske Tidende* diskutererede de fordelingsmæssige konsekvenser for kvinder og lavtlønnede. Med seks læserbreve i *Jyllands-Posten* og fem i *Berlingske Tidende* kan man måske også tale om *tilløb* til en offentlig debat. Men heller ikke mere.

Forløbet omkring afskaffelse af fordelingselementet er dog et eksempel på, at en længere forhandlingsperiode kombineret med en selvstændig præsentation, hvor ændringen ikke er én ud af utallige andre ændringer, giver mulighed for en noget bedre mediedækning og offentlig debat. At den offentlige debat i dette tilfælde ikke fik nævneværdig indflydelse på udgangen af forløbet, ud over at regeringen lovede nærmere at analysere kvindernes pensionsvilkår, er en anden side af historien. Demokratisk set er det under alle omstændigheder et plus, at befolkningen havde mulighed for at være orienteret om, hvad der faktisk skete.

Alt i alt er pensionsområdet dels et eksempel på, at der kan træffes vidtrækkende beslutninger, uden at det får omtale i medierne, dels en illustration af, at korte beslutningsforløb umuliggør en bred offentlig debat. Set over en længere periode er det dog tvivlsomt, om inddragelse af befolkningen er blevet mindre. På pensionsområdet er der en ganske lang tradition for beslutninger uden større debat. Under 1. behandlingen af ATP-loven i 1964 sagde Venstres ordfører meget rammende, at „... det måske kan virke skuffende, at et problem som stænklapperne har optaget mere af den offentlige debat end et så vidtrækkende problem som tillægspensionsordningen“ (*Folketingets Forhandlinger*, 1964, sp. 2002). Men er dialogen med borgerne uændret ringe, er det til gengæld sandsynligt, at befolkningens krav og forventninger til en demokratisk proces er blevet større.

INSTITUTIONERNES MAGT OG FREMTIDENS PENSIONSSYSTEM

Pensionspolitik er *locus classicus* for studiet af institutionel magt og sporafhængighed. Også udviklingen i dansk pensionspolitik er langt hen ad vejen en historie om institutionernes magt. Men det er vel at mærke ikke en historie om institutioners uforanderlighed. Uden at det var tilsigtet, blev der forholdsvis tidligt lagt et spor for pensionspolitikens udvikling, som det blev stadig sværere at forlade, nemlig et spor med omfattende privat pensionsopsparing. Det skulle vise sig at være et meget dynamisk spor, der gradvist og umærkeligt førte til et definitivt brud med den hidtidige folkepensionsmodel. Det skete, uden at folkepensionen som sådan blev afskaffet. Dens rolle vil blot blive mere og mere marginal. Historien adskiller sig afgørende fra Norge og Sverige, hvor man – i tide – i offentligt regi udviklede et omfattende system, der gav middelklassen god pensionsdækning og dermed henviste private pensioner til en væsentligt mere marginal rolle.

Denne forskel mellem de nordiske lande har ofte været set som udtryk for arbejderbevægelsens svagere stilling i Danmark. Det synspunkt må ses som uholdbart. Der var snarere tale om manglende fleksibilitet med hensyn til at finde en model, de borgerlige partier kunne acceptere. Og så var der navnlig tale om en intern splittelse, hvor stærke kræfter inden for arbejderbevægelsen i stedet foretrak at udbygge folkepensionsspolet – også fordi dette spor tegnede sig langt mere lovende end i andre lande.

Yderligere styrkelse af folkepensionsspolet blev, til dels med borgerlig mellemkomst, også udfaldet af 1960'ernes og 1970'ernes politik. Skal det ses som et nederlag for arbejderbevægelsen, må det opfattes som et af de mere sejrriege af slagsen. For godt hjulpet af ATP samt varmemhjælp og boligydelse til pensionister blev folkepensionen udviklet til et niveau, hvor der var noget nær fuld dækning for enlige med beskedne indkomster.

Men man undgik ikke, at der blev skabt et dualt pensionssystem, hvor en tredjedel af befolkningen havde væsentlige supplerende ordninger, mens de to tredjedele alene måtte forlade sig på de offentlige ordninger: folkepension og ATP. Skulle arbejderbevægelsen i 1980'erne opnå yderligere pensionsforbedringer, var der reelt ikke noget alternativ til arbejdsmarkedspensioner – i hvert fald ikke noget solidarisk alternativ; resultatet kunne i stedet være blevet væsentligt mindre solidariske private (individuelle eller virksomhedsbaserede) ordninger. Arbejdsmarkedspensionerne blev gennemført uden om det formelle politiske niveau, men i forståelse med både regering og opposition.

Arbejdsmarkedspensionerne var også delvist motiveret af et ønske om at sikre en rimelig pension for de svage, hvis folkepensionen skulle komme under pres fra et stigende antal ældre. Netop hensynet til at aflaste statens pensionsforpligtelser blev et ledemotiv for 1990'ernes (delvist skjulte) ændringer – især via omlægninger af folkepensionen og opbygning af SP, den særlige pensionsopsparing.

Udviklingen efter 1985 bragte nye aktører på banen. Mens Socialministeriet, ældreorganisationerne og politikerne var hovedaktørerne bag folkepensionssystemet, førte arbejdsmarkedspensionen ikke overraskende til større inddragelse af arbejdsmarkedets parter. På ministerielt plan blev Socialministeriet trængt i baggrunden af Arbejdsministeriet og Finansministeriet. I 1990'erne blev hensynet til pensionssystemets bæredygtighed det dominerende, og Finansministeriets rolle styrkedes i takt hermed.

Medvirkende til den større inddragelse af arbejdsmarkedets parter var også, at regeringen så et taktisk formål hermed. Men selv om der indgik

elementer af et taktisk spil, står det dog fast, at der på pensionsområdet ikke kan konstateres nogen afkorporatisering. Snarere er der tale om et gennembrud – et gennembrud, der dog ikke rækker til, at organisationerne tages med på råd om de efterfølgende foranstaltninger såsom SP. Et andet interessant træk er bruddet med den tavse norm om, at større reformer helst skulle vedtages med brede flertal, som det i sin tid skete med folkepensionen.

Det pensionssystem, der har udviklet sig i Danmark gennem de sidste 40 år, er uden sidestykke i andre lande – dermed er også sagt, at udviklingen hverken har været dikteret af europæisering eller globalisering. Systemet er udviklet gradvist af forskellige aktører, der har måttet handle under givne institutionelle forudsætninger. Ydermere er de fleste reformtiltag kun blevet vedtaget, fordi der kunne kobles til mere akutte økonomiske balanceproblemer.

Derfor er systemet endt med at blive ganske sammensat og kompliceret. Men det er for så vidt også, hvad internationale økonomiske anbefalinger mest har lydt på: opbygningen af flerstrengede systemer, hvor de enkelte elementer tjener forskellige formål (World Bank, 1994). Både set ud fra en bæredygtigheds- og ulighedssynsvinkel må det unikke danske pensionssystem vurderes forholdsvis positivt.

Til gengæld er det langt fra sikkert, at historien slutter her – ligesom ved det „duale“ pensionssystem er der dynamikker, som trækker mod fortsat forandring. Dels er der en indbygget svækkelse af folkepensionens kompensationsgrad i satsreguleringen, dels kan der ventes en række italesættelsesdynamikker som effekt af, at det bliver vanskeligere at italesætte pensionister som en „svag“ gruppe. Pensionister har haft en række særregler, fordi de har været italesat som en kollektivt svag gruppe. Denne italesættelse er under forandring, fordi det er åbenbart, at mange fremtidige pensionister ikke er så svage endda. Der er allerede gennemført stramninger i boligydelsen (indfasat 1999–2004), og fra tid til anden diskuteres det, om også folkepensionens grundbeløb burde være behovsprøvet.

Men navnlig kan det blive sværere at legitimere særordninger for pensionister – særordninger, der sikrer en høj de facto mindstepension. Man kan vente, at der fortsat vil være stor forståelse for, at de svageste pensionister bør kompenseres. Men det bliver en svag gruppe, der vil have svært ved at tale for sig selv, og som derfor let bliver glemt. Blandt de svage pensionister vil man fremover også finde en stigende andel „brøk-pensionister“ (Socialministeriet et al., 2003), som kun har været i landet en del af de krævede 40

år for at kunne oppebære fuld folkepension, hovedsagelig indvandrere fra „mindre udviklede lande“. Alt i alt kan det forventes, at en række særordninger for pensionister kommer under pres – hvilket i sin tur let kan føre til, at den effektive mindstepension bliver endnu lavere. I hvert fald bliver de „svage“ pensionister stærkt afhængige af befolkningens gode vilje, og de vil mangle de „stærke“ pensionister til at tale deres sag. Alt i alt mindskes gruppen med stor egeninteresse i bevarelse af offentlige pensioner, hvilket netop var logikken bag Titmuss’ gamle argument om, at *welfare for the poor* bliver til *poor welfare*. Det er tvivlsomt, om politiske beslutningstagere er sig disse dynamikker bevidste.

En sådan udvikling er dog endnu ikke sat på skinner. Om det sker, vil bl.a. afhænge af fremtidige diskurser på området – ideer, som udvikler sig i samspil med den institutionelle udvikling. Netop ideers betydning er et iøjnefaldende træk ved policy-udviklingen på det skattepolitiske område, som behandles i det følgende kapitel.

NOTER

- 1 Endelig hører også Lønmodtagernes Dyrtidsfond til de offentlige ordninger. Den vedrører dog kun de lønmodtagere, der i en periode i slutningen af 1970'erne fik indefrosset dyrtidspensioner til pensionsformål.
- 2 Usikkerhederne er mange. SP-ordningens fremtid er uvis, efter at indbetalinger i 2004-2005 er suspenderet af regeringen under henvisning til konjunktursituationen. ATP-ordningen er ikke indekseret, dvs. størrelsen af ATP-bidragene udhules, medmindre arbejdsmarkedets parter aftaler at regulere dem. Og navnlig er den største usikkerhed af alle usikkerheden om den fremtidige forrentning af pensionsformuerne. Følsomheden kan illustreres af, at Velfærdskommissionen (2004) regnede sig frem til, at en rentestigning på blot én pct. i forhold til basisforløbet ville halvere den beregnede stigning i ældreforsørgerbyrden frem til 2050. Det sidste er i øvrigt et af standardargumenterne mod en for stor vægt på opsparingsbaserede pensionsordninger i det samlede pensionssystem. I det danske tilfælde mildnes det dog af, at der er en relativt generøs basispension at falde tilbage på.
- 3 Grundbeløbet aftrappes pr. 2004 med 30 pct. af arbejdsindkomsten over 237.000 kr., indtil det bortfalder helt ved 422.900 kr.

- 4 Oplysningerne her og i det følgende stammer bl.a. fra ATP's hjemmeside samt fra Statistiske Efterretninger: Sociale forhold, sundhed og retsvæsen: Sociale pensioner.
- 5 Pensionstillægget bortfalder dog først helt ved en indkomst på 239.400, dvs. ca. 200.000 ud over ATP og SP. For pensionistægtepar (begge pensionister) aftrappes det væsentligt lavere tillæg fra 105.000 kr. med 15 pct. af den overskydende indkomst. Her forsvinder tillægget ved en indkomst på 277.700. For andre gifte er der 30 pct. aftrapning og bortfald ved 192.300 kr.
- 6 Derimod er der en betydelig formueulighed. Ikke så få har kunnet leve rimeligt af folkepensionen i kraft af, at de stort set havde afviklet al gæld i egen bolig.
- 7 Henholdsvis *defined contribution*- og *defined benefit*-ordninger. For at forbedre arbejdsincitamenterne er man i mange lande i gang med et gradvist skifte fra *defined benefit*-over mod *defined contribution*-ordninger. De danske arbejdsmarkedspensioner og det nye svenske pensionssystem er rene *defined contribution*-ordninger.
- 8 I New Zealand gik man i 1970'erne den modsatte vej: Fradrag for private pensionsindbetalinger blev afskaffet, og et planlagt system med arbejdsmarkedspensioner blev stoppet i fødslen.
- 9 Petersen (2002: 140-142) har en anden tolkning, idet han ser partirepræsentanternes deltagelse som det forsinkende element og Kaj Bundvads forslag som forsøg på at forcere udviklingen. Han nævner også, at embedsmænd i Socialministeriet allerede i 1966 udarbejdede et notat om muligheden for at udarbejde et lovforslag uden om Tillægspensionsudvalget. Det skete dog netop ikke, og havde der været udelst begejstring for ITP i Socialdemokratiet, er det usandsynligt, at man på denne måde ville forpasse en historisk mulighed.
- 10 Det betyder imidlertid, at grundkapitalen langsomt udhules. Den nominelle værdi var ultimo 2003 på 138,7 mia. kr., kursværdien dog 152,4 mia. kr. At ændringen skete via en tekstanmærkning til Finansloven, blev senere kritiseret af Rigsrevisionen, og i øvrigt anlagde nogle pensionister – støttet af Ældre Sagen – retssag mod staten med påstand om, at der var sket en konfiskering af pensionsrettigheder. Afgørelsen i Østre Landsret i juni 2004 gik dog ikke overraskende klagerne imod (men blev anket).
- 11 Diagnosen lader sig dokumentere ganske udførligt ud fra de samtidige meningsmålinger: Det Radikale Venstre måtte efter sin indtræden i regeringen se sig udråbt til det mest upopulære af alle partier (IFO/*Det fri Aktuelt*, 12.6.1988) – og Niels Helveg Petersen til den mest upopulære partileder (Observa/*Morgenavisen Jyllands-Posten*, 26.6.1988); kun hver femte vælger var tilfreds med den nye regering (Observa/*Morgenavisen Jyllands-Posten*, 20.6.1988), og Gallups bedømmelse af, hvordan regeringen havde klaret sig, var den laveste siden den kriseramte Anker Jørgensen-regering i 1982 (Gallup/*Berlingske Tidende*, 28.8.1988). I en enkelt Gallup-måling nåede Fremskridtspartiet op på 20,8 pct. (Gallup/*Berlingske Tidende*, 4.9.1988) – men i modsætning til 1984 og 1987 var Fremskridtspartiets vælgere nu at finde tæt på midten på velfærdspolitikken, ikke længere på den yderste højrefløj (IFO/*Det fri Aktuelt*, 28.8.1988).
- 12 Prognoserne har været baseret på de helt urealistiske befolkningsprognoser fra Danmarks Statistik, der ukritisk fremskrev udviklingen ud fra den internationalt helt afvigende stagnation i danskernes middellevetid i perioden fra slutningen af 1970'erne til midten af 1990'erne – hvilket måtte implicere, at danskerne skulle have en genetisk defekt sammenlignet med alle andre folkeslag.

- 13 Det skal dog nævnes, at reglerne for aftrapning allerede var mildnet en del – og blev det yderligere i Nyrup-regeringens tid for at reducere samspilsproblemet, der kunne give effektive marginalsatser tæt på 100 pct.
- 14 Fra fremsættelsen 9.1.2002 til vedtagelsen 28.5.2002 var der i alt 42 emner på InfoMedia, hvoraf dog kun en enkelt større artikel i de tre største landsdækkende dagblade, alle anbragt i erhvervs- eller anden tillægssektion. Omlægningen indgik i øvrigt i finanslovsforliget med Dansk Folkeparti, som blev indgået 5.2.2002.
- 15 Risikoen rammer i øvrigt både pensionssparerne og staten, der i givet fald både kan miste skatteindtægter fra pensionsudbetalinger og komme til at betale mere i pension mv. Følsomheden blev i 2004 illustreret af beregninger fra Velfærdskommissionen, der viste, at en forhøjelse af renten med én pct. betød en halvering af den fremtidige forsørgerbyrde i forbindelse med et stigende antal ældre (Velfærdskommissionen, 2004).
- 16 Selv pensionssystemer opbygget efter Bismarck-modellen, der alene sigter mod tryghed inden for bestemte samfundsgrupper, men bestemt ikke mod omfordeling, giver i praksis en ikke helt ringe omfordeling, først og fremmest mellem stærke og svage inden for samfundsgrupperne.
- 17 I Storbritannien, hvor der var et allerede etableret, men endnu ikke fast konsolideret, offentligt ITP-system, var det fra den konservative premierminister Margaret Thatcher, et lignende pres kom.
- 18 Dog kom mellemliggende justeringer som følge af indekseringer mv. til at ændre systemerne en del i praksis i 1970'erne og 1980'erne.
- 19 1947 *Den Åkessonska utredningen* (tre år, 327 siders rapport), 1951 *Den andra Åkessonska utredning* (fire år, 476 siders rapport), 1956 *Allmänna pensionsberedningen* (et år, 260 siders rapport).
- 20 1984 *Pensionsberedningen* (seks år, 907 siders rapport), 1991 *Pensionsarbetsgruppen* (tre år, 910 siders rapport).
- 21 I Danmark var udgiften til folkepension målt i forhold til bruttofaktoriindkomsten mindre i år 2000 end i 1972, hvorimod de svenske pensionsudgifters andel af BNP blev mere end fordoblet fra 1965 til 1992 (Harrysson & O'Brien, 2004). Derfor har der været større pres for at ændre det svenske system, der i lighed med mange systemer er blevet reformeret fra *defined benefit*- til *defined contribution*-systemer, hvor pensionens størrelse udmåles i forhold til bidrag og ikke som tidligere i forhold til indkomsten i de bedste år (i Sverige de 15 bedste af 30 år).
- 22 Med den tilføjelse, at der også indgik politisk-taktiske formål.
- 23 Rapporten blev udarbejdet af et tværministerielt udvalg med deltagelse af Socialministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Skatteministeriet og Finansministeriet.
- 24 Der er bedt om og opnået adgang til dagsordener og referater fra de fire „gamle“ partiers organisationer. Materialet er dog noget ufuldstændigt.
- 25 I de overenskomster, hvor der efter svensk forbillede er indført frit valg for det enkelte medlem mellem højere løn, kortere arbejdstid og højere pension, ser man dog kun få tilvalg af det sidste. Det tyder på, at der sker en vis filtrering af de menige medlemmers ønsker til overenskomsterne.

- 26 Selv efter denne ret omstændelige procedure kan det ikke helt udelukkes, at enkelte artikler om ordningen ikke er blevet fanget, dvs. at ordningen skulle være omtalt uden at bruge ordet pensionsopsparing. Men som ordnet strømpil er nedenstående optælling mere end tilstrækkelig.
- 27 Og det var ikke, fordi man ikke havde fået et hint. Så tidligt som 25. marts udtaler daværende skatteminister Ole Stavad til *Politiken*, „... det er klart for enhver, at der er behov for at gøre noget i 1999“, og henviser til, at den tvungne 1 pct.s opsparing kun gælder for 1998 (*Politiken*, 25.3.1999).

DEN PERMANENTE SKATTEREFORM. DANSK SKATTEPOLITIK 1985-2004

Danskerne betaler for meget i skat, når de yder en ekstra indsats. Det er en ulempe for den enkelte og for samfundet som helhed. Derfor skal skatten ned på arbejde. Vi har foreslået en skattereform ... som kan sikre Danmarks konkurrenceevne i den internationale verden. Vi har brug for at fremtidssikre betalingen for hospitaler, ældrepleje og folkeskoler. Det kræver handling.
(Socialdemokratiet, www.lavereskat.dk, 6.5.2004)

Ligesom pensionssystemet er det danske skattesystem unikt, både i skandinaviske og europæisk sammenhæng. Den største afvigelse er, at de sociale udgifter næsten udelukkende er finansieret gennem *generelle* skatter, mens sociale bidrag eller arbejdsgiverafgifter stort set ikke spiller nogen rolle. Skatten på arbejde ligger omkring det europæiske gennemsnit og er dermed væsentligt lavere end f.eks. i Tyskland, men den højeste marginalskat på 62-63 pct. er over gennemsnittet. Når det samlede skattetryk i Danmark er blandt de højeste i EU, skyldes det dog ikke skatten på arbejde, men derimod høj moms og dyre afgifter, f.eks. på biler.

Disse særtræk i den danske skattestruktur er bevaret. Men ellers er der siden 1985 gennemført store omlægninger. Det kan næsten beskrives som en permanent skattereform, hvor diskussionen om den næste skattereform er startet, før den forrige er fuldt indfaset. Således er der gennemført tre store pakker (vedtaget 1986, 1993 og 1998) plus et skattestop fra 2001 og en mere rendyrket skattelettelse med virkning fra 2004. Det er disse reformer, kapitlet vil koncentrere sig om. Hertil kommer de forslag, der ikke blev til noget. Desuden er der, delvist uden for de store forlig, gennemført ændrede regler for pensionsopsparing mv., der væsentligt har reduceret den statslige subsidiering af denne form for opsparing. De mange ændringer, der er gennemført, har i øvrigt ikke bragt ro om skatten. Adskillige partier har ideer liggende til videre reformer.

Et mindst lige så vigtigt aspekt er den ændrede problemforståelse omkring skatterne, hvor et økonomisk perspektiv har afløst det fordelingspolitiske:

spørgsmålet om fordelingsmæssig retfærdighed. En illustration er citeret til indledning, der stammer fra Socialdemokratiets 2004-skatteudspil, anbragt på hjemmesiden www.lavereskat.dk. Det markerer, at partiets syn på skatten har ændret sig en del. Derfor bliver ændringer i problemforståelse et centralt aspekt i kapitlet.

Men hvordan har det været muligt at gennemføre alle disse ændringer? Hvor langt rækker ændringerne – kan man tale om et sporskifte, eller har der været tilløb hertil? Hvem og hvad har været udslagsgivende for indholdet af reformerne? Peger de i samme retning – og hvorfor? Hvilken rolle spiller EU og globaliseringen? Hvor kommer de ændrede ideer fra? Er der over tid sket ændringer i måden, skattereformer vedtages på – f.eks. fra brede til smalle forlig eller fra omfattende kommissionsarbejde til hurtige beslutninger? Og har borgerne haft mulighed for at blive hørt? Det er nogle af de centrale spørgsmål i kapitlet, der begrænser sig til reformerne fra 1985 til i dag. Fra kildeskattens indførelse i 1970 og frem til 1985 var der dog ikke de store reformer – derimod var der betydelige skattestigninger.

ET TEMMELIG ÆNDRET SKATTESYSTEM

Som sagt har det danske skattesystem bevaret ét vigtigt særtræk, nemlig den ringe vægt på bidragsfinansiering (eller arbejdsgiverafgifter/lønsumsskatter). Men bortset herfra er de gennemførte ændringer betydelige. Nogle af de større ændringer er sammenfattet nedenfor (se bl.a. *Tidsskriftet Skat*, 2001/1; Hornstrup, 2001; Guldager, 2001; LI85/2003-04 m. bemærkninger), jf. også tidstavlen i figur 4.1.

1. Indførelse af bidragslignende skatteformer:

- Arbejdsmarkedsbidrag, indført fra 1994 (2004: otte pct.) som et fradragsberettiget bidrag, formelt til finansiering af udgifter til ledighed mv. Det lykkedes den borgerlige opposition at få skatten benævnt „bruttoskat“ i daglig tale – hvilket også er mere dækkende, da der ikke „optjenes“ individuelle rettigheder.
- SP (særlig pensionsopsparing): Bidrag på en pct. af bruttoindkomsten. I 1999-2000 en omfordelende *flat rate*-pensionsydelse, i 1998 og fra og med 2002 indsættes bidraget direkte på den enkeltes konto i ATP uden omfordeling. Udbetales som 10-årig ratepension. For at stimulere forbruget blev ordningen i 2004 suspenderet for 2004-05.

- Efterlønsbidrag, indført fra 1999. Et frivilligt, øremærket bidrag, til hvilket der knytter sig individuelle rettigheder (men ingen opsparing). Indført med finanslovsforliget i 1998 (i 2004 knap 4500 kr. årligt), samtidig med en lille nedsættelse i a-kassebidraget.¹
2. Lettelser af selskabsskatten og marginalskatte:
- Marginalskatteprocenterne (inkl. arbejdsmarkedsbidrag og SP) er nedsat betydeligt. For en typisk kommune var faldet fra 1986 til 2002:
 - Fra 48 til 44 pct. på det laveste niveau (bundskat).
 - Fra 62 til 50 pct. på mellemniveau (mellemsskat).
 - Fra 73 til 63 pct. på højeste niveau (topskat).
- Progressionen defineret som forskellen mellem højeste og laveste sats faldt dermed fra 25 til 19 procentpoint fra 1986 til 2002. Med skattelettelsen 2003/04 indførtes beskæftigelsesfradrag på 2,5 pct. af arbejdsindkomsten, max. 7000 kr. Det sænkede marginalsatten yderligere ca. en pct. på bund- og mellemsskatten.²
- Forlængelse af proportionalsskatten. Grænserne for mellemsskatten forhøjet fra 130.000 kr. i 1994 til 254.000 kr. i 2004 (efter arbejdsmarkedsbidrag). Mellemsskatten er dermed næsten udfaset. Topskatten starter (2004) ved 304.800 kr.
 - Selskabsskatten på 40 pct. (fra 1985 50 pct.) er gradvist sænket til 30 pct.
3. Fradragssanering:
- Rentefradragets værdi reduceret fra op til 73 pct. før 1986 til typisk 33 pct. i 2004 (fradrag kun i amts-, kommune- og kirkeskat). Første skridt med 1986-reformen blev kompenseret med indførelse af børnefamilieydelse.
 - Dermed er årtiers subsidier til ejerboliger de facto afskaffet: Skatten af lejeværdi af egen bolig (nu: ejendomsværdiskat) og ejendomsskatter svarede i 2003 nogenlunde til værdien af rentefradrag.
 - Værdien af ligningsmæssige fradrag (arbejdsløshedsforsikring og fagligt kontingent, befordringsfradrag mv.) er reduceret tilsvarende. Statskatten er næsten blevet en bruttoskat.
 - Skattesubsidiering af pensionsopsparing reduceret, dels ved mindre fradrag for indskud på kapitalpension, dels via realrenteafgiften, der blev indført allerede i 1983 og blev efterfulgt af pensionsafkastbeskatning med virkning fra 1.12.1999 og en fælles sats på 15 pct. fra og med indkomståret 2001.

4. Formueskatten er helt afskaffet med virkning fra 1997.
5. Momsen blev i 1992 forhøjet fra 22 til 25 pct., efter at et momslignende arbejdsmarkedsbidrag (indført i 1987 i forbindelse med fjernelse af erhvervslivets sociale bidrag mv. for at styrke konkurrenceevnen) var kendt ugyldigt af EF-domstolen.
6. Afgifter på grænsehandelsfølsomme varer er successive sænket.
7. „Grønne“ afgifter på vand, energi mv. er hævet voldsomt.

Bortset fra en vis opadgående tilpasning for de sydeuropæiske lande og en vis tilnærmelse af „giftskatter“ på alkohol, tobak, sukker mv. har reformerne ikke bragt de europæiske skattesystemer meget nærmere hinanden, hverken når man ser på skatternes størrelse eller struktur (OECD, 2003b). Men set i et fugleperspektiv er bevægelserne dog gået i delvis samme *retning* i mange lande, og i delvis samme retning i de gennemførte danske reformer. Fællesnævnerne er sænkning af marginalskatte og selskabsskatten, finansieret først og fremmest ved udvidelse af skattegrundlaget. Sådan har det i hvert fald kunnet efterrationaliseres, ikke mindst i lyset af et paradigmeskifte, der gjorde skattespørgsmål til et centralt led i den *økonomiske* politik, og som også har gjort efterfølgende tiltag noget mere strømlinede.

Går man tættere på og trækker efterrationaliseringer fra, bliver billedet dog mere flimrende. Blandt andet skifter begrundelserne forholdsvis hyp-pigt, og kortsigtede taktiske formål får en mere fremtrædende rolle, ikke mindst for, *hvornår* tiltagene sker. Og inden vi skal vurdere de langsigtede strukturelle og institutionelle faktorer, er det nødvendigt at starte med at se på dagsordenen, aktørerne og deres præferencer:

- Hvem eller hvad satte skatterne på dagsordenen? Hvorfor er skatter blevet så fast et punkt på den politiske dagsorden i Danmark?
- Hvem har været med og navnlig *ikke* med i beslutningsprocesserne? (Hvilken rolle spiller partierne, organisationerne, de enkelte ministerier, eksperter osv.)
- Hvad var aktørernes præferencer, har de ændret sig og hvorfor? Hvilken rolle spiller ideer for præferencedannelsen, og hvor er de kommet fra? Hvilken rolle spiller mere kortsigtede taktiske interesser?
- Hvem fik størst indflydelse på de gennemførte beslutninger? Hvilke præferencer slog igennem, og hvem fik gavn af ændringerne – hvad er de fordelingspolitiske effekter?

FIGUR 4.1.

Oversigt over de vigtigste skattepolitiske begivenheder og beslutninger

1970	Kildeskatten indføres
1970'erne	Efter jordskredsvalget 1973, hvor Fremskridtspartiet opnår 15,9 pct. af stemmerne på krav om afskaffelse af indkomstkatten via forhøjelse af bundfradraget, er dette den foretrukne skattelettelse hos de fleste partier
1976-77	Tre betænkninger fra Indkomstskatteudvalget
1982	Betænkning fra Renteskatteudvalget
1.6. 1983	Realrenteafgiften på pensionsopsparing vedtages
maj 1983	Radikalt beslutningsforslag om skattereform
maj 1984	Isi Foighel fremlægger forslag til skattereform
1985	Selskabsskatten hæves fra 40 til 50 pct.
19.6.1985	<i>Skattereform I</i> : Forlig mellem S, R og regeringen om skattereform; vedtages endeligt 18.3.1986 og træder i kraft 1.1.1987
August 1988	Fremskridtspartiet topper i meningsmålingerne med 20 pct.
April 1989	Socialdemokratiet fremlægger <i>Gang i 90'erne</i>
26.5.1989	KVR-Regeringen fremlægger <i>Planen</i>
17.10.1989	Forhandlingerne mellem Socialdemokratiet og regeringen bryder sammen; finanslovsforlig med Fremskridtspartiet
Oktober 1990	KVR-Regeringen fremlægger forslag om fjernelse af mellemskatten; efter resultatløse forhandlinger udskrives valg
3.12.1991	Zeuthen-udvalget nedsættes; rapport juni 1992
Januar 1992	Personskatteudvalget nedsættes; rapport oktober 1992
19.5.1993	<i>Skattereform II</i> : "Ny kurs mod bedre tider"
1995	Forlig med de Konservative om arbejdsmarkedsreform II. Formueskatten afskaffes fra 1997
1996	Resultatløse hemmelige forhandlinger med de Konservative om skattereform III
17.6.1998	<i>Skattereform III</i> ("pinsepakken")
19.11.2000	<i>Morgenavisen Jyllands-Postens</i> artikelserie om skat starter
Februar 2001	Ekspertudvalg om skatter nedsættes; nedlægges af KV-regeringen
6.2.2002	Forlig med Dansk Folkeparti om finansloven for 2002: SP ændret til proportional opsparing
3.11.2002	Forlig med Dansk Folkeparti om finansloven for 2003: sænkning af "giftskatter"
27.2.2003	<i>Skattereform IV</i> fremlægges. Sikret forlig med DF. Endeligt vedtaget 4.6. Mellemskattegrænsen forhøjes årligt med 12.000 kr. for 2004-2007. Beskæftigelsesfradrag 2,5 pct., max. 7.000 kr.
2004	"Forårspakke": Skatteletterelser fremrykkes til 2004. SP suspenderes for 2004-2005

Selv om man snarere kan tale om parallelforskydning end konvergens, er der en række fællestræk på tværs af landene, når det gælder reformernes hovedretning. Men hvad er forklaringen? Nogle har lagt vægt på ekso-gene kræfter, f.eks. globaliseringen eller europæiseringen, der har krævet en tilpasning (Steinmo, 1993). Andre har lagt vægt på fælles, nye ideers rolle. Og atter andre har betonet fælles ændringer i styrkeforholdet mellem interessegrupper i samfundet (jf. Edlund, 1999). Men hvilken rolle spiller internationaliseringen – og hvilken rolle spiller *forestillingerne* herom? Tjener forestillinger mest til at legitimere interesser? Eller fører nye forestillinger til, at præferencer ændrer sig, og tidligere interessehensyn tilsidesættes? Vi skal i den forbindelse navnlig se på betydningen af nye økonomiske ideer, der gjorde skatte- og arbejdsmarkedspolitik til centrale dele af den *økonomiske* politik.

SKATTEREFORMEN 1985/87

Forud for skattereformen, der blev aftalt i 1985, vedtaget i 1986 og trådte i kraft i 1987, var der gået mange års overvejelser om ændringer af skattesystemet. I 1970'erne havde de fleste partier forhøjelser af den skattefri bundgrænse højt på ønskesedlen – utvivlsomt en senvirkning af Glistrupchokket fra 1973: Glistrup havde krævet total afvikling af indkomstskatten gennem en trinvis forhøjelse af bundfradraget. Endnu i 1978-79 mente de Radikale, de Konservative, SF og Centrum-Demokraterne, at personfradraget skulle forhøjes så meget, at i hvert fald pensionister blev skattefri; Kommunisterne, Venstresocialisterne og Fremskridtspartiet ville gå længere. Kun regeringspartierne Venstre og Socialdemokratiet var forbeholdne: Venstre ville forhøje personfradraget, „når der er realistisk baggrund for det“, og Socialdemokratiet foreslog konkret en forhøjelse til 19.700 kr. fra 1980. Alt sammen ifølge partiernes egne angivelser til Garodkins (1979: 185-210) *Håndbog i dansk politik*.

Selv om forslaget om større personfradrag helt frem til i dag har bevaret en betydelig folkelig tilslutning (Goul Andersen, 2003d), er det dog blevet et af de „ledige standpunkter“ i skattepolitikken. Med arbejdsmarkedsbidraget („bruttoskatten“) kom det faktisk til at gå lige omvendt, så selv avisbude kom til at betale skat. Bruttoskatten var til gengæld i overensstemmelse med en anden fællesnævner for de fleste partier i 1970'erne: ønsket om en sanering af de mange skattefradrag, ikke mindst i lyset af den omfattende fradragsjagt. Problemet var imidlertid, at enigheden blev mindre, når det

blev konkret. Emnet var også politisk sprængfarligt og teknisk kompliceret, f.eks. med hensyn til mulighederne for at skelne mellem renter af privat og erhvervsmæssig gæld.

I 1976-77 kom tre betænkninger fra det såkaldte Indkomstskatteudvalg, der var nedsat i 1975 for at undersøge løsninger på fradragsproblemet, herunder rentefradraget, der både stimulerede til for højt forbrug og skattetænkning og samtidig gjorde skattesystemet uigennemskueligt (Kallestrup, 2000). Udvalget foreslog bl.a. en særskilt renteskatteordning på 40 pct., ledsaget af en række forskellige særordninger, men betænkningen blev ikke fulgt op med konkrete forslag. Nogenlunde tilsvarende gik det med betænkningen fra et Renteskatteudvalg, der var blevet nedsat i 1981 med Thorkil Kristensen som formand. I betænkningen, der kom i 1982, overvejedes forskellige løsninger på samme problem, bl.a. realrentebeskatning og direkte forbrugsskat.

Ideen om en forbrugsskat – forstået som et alternativ til indkomstskatten – dukkede i øvrigt op igen og igen i 1980'erne (Kallestrup, 2000), ofte med positive kommentarer fra ledende regeringspolitikere, herunder Anders Fogh Rasmussen. En sådan skat kunne være proportional eller progressiv, men baseret på opgørelse af det samlede forbrug i skatteåret. Det kunne mindske tilskyndelsen til sort arbejde og ville give stærk tilskyndelse til opsparing. Men efter en sidste opblussen i slutningen af årtiet forsvandt den ide totalt fra den offentlige debat.

De ovennævnte betænkninger kom der heller ikke beslutninger ud af. Skatteminister Mogens Lykketoft nåede kun at give en redegørelse for regeringens foreløbige tanker i maj 1982, før regeringsmagten blev overdraget til Poul Schlüter i oktober 1982 (Kallestrup, 2000). Når det ikke kom til beslutning i 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne, hænger det utvivlsomt sammen med, at politikerne frygtede reaktionen blandt parcelhusejerne. Den partipolitiske polarisering mellem lejerne og ejerne lå disse år i top (Borre & Goul Andersen, 1997), og så kort tid efter 1973-valget og Centrum-Demokraternes mobilisering af parcelhusejerne havde en socialdemokratisk regering ikke behov for at udfordre denne gruppe yderligere.

1970'ernes mange mislykkede tilløb kunne dengang efterlade indtrykket af, at skattesystemet nærmest var umuligt at ændre. Men de næste tyve år skulle vise noget helt andet. Da der først kom hul på bylden, gik det stærkt. Den nye borgerlige regering fik først gennemført den realrentebeskatning

på pensionsopsparing, som Socialdemokratiet ikke kunne komme igennem med (endeligt vedtaget 1.6.1983). Dernæst fik Det Radikale Venstre i maj 1983 vedtaget et beslutningsforslag om, at regeringen skulle arbejde videre med overvejelserne om en skattereform – det var betingelsen for fortsat støtte – og i maj 1984 fremlagde den konservative skatteminister Isi Foighel regeringens foreløbige overvejelser. Efter en oprindelig kølig modtagelse fra oppositionens side og et debatoplæg fra Danmarks Sparekasseforening til at bryde isen blev der i efteråret 1984 indledt realitetsforhandlinger, hvor navnlig et trekløver af Isi Foighel, den radikale Bernhard Baunsgaard og Mogens Lykketoft i en langvarig og angiveligt forholdsvist konfliktfri forhandlingsproces nåede frem til en foreløbig aftale 19. juni 1985, som i løbet af efteråret 1985 blev udmøntet i konkrete lovforslag, der blev endeligt vedtaget 18. marts 1986 (Kallestrup, 2000).

Det var et stykke gedigent skattepolitik, der i modsætning til senere væsentligst blev overladt til politikere med speciale heri. Koordination mellem regeringspartierne fandt sted i regeringens skatteudvalg, hvor CD fra tid til anden slog sig lidt i tøjret med hensyn til begrænsning af rente- og kørselsfradrag, men ifølge Foighel ikke mere, end at det kunne klares med „lidt udglatning fra Schlüters side“ (citeret i Kallestrup, 2000: 53). Ellers synes skatteministeren at have haft ret frie hænder. Der var ikke noget direkte udvalgsarbejde knyttet til forberedelsen, men man havde tidligere rapporter fra renteskatteudvalget at henholde sig til, foruden det omtalte debatoplæg fra Sparekasseforeningen.

Skattereformen, der trådte i kraft 1. januar 1987, indeholdt som vigtigste nyskabelse en opsplitning mellem personlig indkomst og kapitalindkomst, hvor sidstnævnte blev beskattet med ca. 50 eller (typisk) ca. 56 pct. Det blev gjort, ved at de tre trin af skatten af personlig indkomst til staten samt den proportionale kommunal-, amts- og kirkeskat fik en lidt forskellig basis:

- Kommunal-, amts- og kirkeskat: gennemsnitligt 29 pct. af *skattepligtig* indkomst (dvs. efter rentefradrag).
- Almindelig indkomstskat: 22 pct. af *skattepligtig* indkomst.
- Seks pct. skat af al *personlig* indkomst (dvs. uden rentefradrag) *plus* eventuel positiv kapitalindkomst, der tilsammen oversteg 130.000 kr.
- 12 pct. skat af den *personlige indkomst*, der oversteg 200.000 kr., dog max. 68 pct. i alt (mod hidtil 73 pct.).

Forslaget betød, at skattefradraget for renteudgifter (for nogle efter en kort overgangsperiode) faldt til godt 50 pct. – for topskattebetalere betød det næsten en fordobling af renteudgiften efter skat. Selskabsskatten blev allerede fra 1985 forhøjet til 50 pct. (mod hidtil 40 pct.). Den højeste skat for personlig indkomst blev nedsat fra 73 til 68 pct. (det „skrå skatteloft“), og for en gennemsnitskommune blev det næsthøjeste trin reduceret fra 62,4 pct. i 1986 til 57,0 pct. i 1987 – i praksis tilbage til 1979-niveau (Skatteministeriet, 2001). Der blev fjernet en række ligningsmæssige fradrag – til gengæld indførtes et tre pct. fradrag på max. 3.200 kr.

Som det er fremgået, var 1986-reformen præget af ønsket om at gribe ind over for de traditionelle skatteproblemer: tilskyndelse til gældsstiftelse, overforbrug og skattetænkning. Problemerne var ikke nye – det nye var, at der blev gjort noget ved dem, fordi man nu i modsætning til tidligere fandt det muligt at skelne mellem kapitalindkomst og anden indkomst og mellem erhvervsmæssig og anden gæld, så fradraget for renteudgifter på privat gæld kunne sænkes.

Opsparingsproblemet var også påtrængende: I 1986 satte underskuddet på betalingsbalancen rekord med et minus på ikke mindre end 36 mia. kr., og 1986 var også året, hvor regeringen om efteråret greb ind med den såkaldte „kartoffelkur“. Dette indgreb indførte en række kreditbegrænsninger, herunder renteafgift på forbrugslån, større stempelafgifter på samme, 20-årige mixlån (40 pct. serielån, 60 pct. annuitetslån) for nye boligejere mv., for at gennemtvinge en større opsparring. Både kartoffelkur og skattereform blev i øvrigt accepteret af et flertal blandt vælgerne (Goul Andersen, 1994).

Tilpasning til EU blev overhovedet ikke nævnt som sigte med 1986-reformen, selv om reformen blev formelt vedtaget netop i kølvandet på Danmarks ja til den såkaldte „EF-pakke“, dvs. til den Europæiske Fælles Akt og dermed det Indre Marked. Marginalskattediskussionen spillede heller ingen større rolle. Godt nok var det et mål at få skatten på den sidst tjente krone ned, men det var ikke noget fremtrædende element i diskussionen. Det blev det først i forbindelse med et paradigmeskifte i hele den økonomiske politik, der kan tidsfæstes til perioden 1988–1990 – et paradigmeskifte, der satte sig hurtigere og stærkere igennem i Danmark end i de fleste andre lande i Europa. Samtidig blev EF-tilpasning nu i nogle år et fremtrædende hensyn, i hvert fald i den politiske retorik. Den fornyede diskussion om skatterne startede således, allerede inden den første skattereform var fuldt gennemført. Baggrunden var bl.a. et økonomisk paradigmeskifte. At det gik så hurtigt, skyldtes umiddelbart, at regeringen i 1988 oplevede et vælgerskred til Frem-

skridtspartiet (jf. kapitel 3). Det blev tolket som et borgerligt oprør à la det for de Konservative så traumatiserende jordskredsvalg i 1973, og derfor var regeringen på jagt efter nye ideer, der kunne „genskabe ånden fra 1982“.

DET UDBUDSØKONOMISKE PARADIGMESKIFTE I DANSK POLITIK 1988-1992

DE NYE ØKONOMISKE TEORIER

I 1980'erne skete der store ændringer inden for økonomisk teori, bort fra den keynesianske fokusering på efterspørgselssiden over mod fokus på udbudssiden – herunder på arbejdsmarkedets strukturproblemer og på skat-ternes forvridningseffekter. I den bredere offentlighed opnåede en økono-misk rådgiver for den amerikanske præsident Reagan berømmelse med sin såkaldte „Laffer-kurve“ (Canto, Joines & Laffer, 1978; Laffer, 1981) – ifølge legenden oprindelig noteret på en serviet under en middag. Kurven beskrev, hvorledes regeringens indtægter kunne falde, ved at skatten blev sat i vejret, fordi høje skatteprocenter bremsede den (markeds-)økonomiske aktivitet i samfundet. Omvendt kunne en skattelettelse være selvfinansierende via „dynamiske effekter“, først og fremmest øget arbejdsudbud (ikke at forveksle med finanseffekt og øget efterspørgsel). For den amerikanske præsident Reagan, der gerne ville sænke skatten, var disse toner sød musik.

Denne tankegang blev aldrig fuldt accepteret blandt danske økonomer og politikere. Men Laffer var en tidlig og lidt ekstrem repræsentant for en bredere økonomisk strømning, der satte fokus på skatters forvridnings-effekter. Denne tankegang slog også an i Danmark. Det samme gjorde i en længere periode forestillingen om strukturelle ledighedsproblemer forårsaget navnlig af for høje mindstelønninger og sociale sikringer (jf. kapitel 5) – så meget, at man godt kan tale om et udbudsøkonomisk paradigmeskifte. En fokus på forvridningseffekter i skattesystemet og på strukturproblemer på arbejdsmarkedet betyder, at disse emner ikke længere er rene skatte- og arbejdsmarkedspolitiske problemer; de bliver tværtimod centrale elementer i den generelle økonomiske politik. Den første (i formen lidt forsigtige) politiske markering af det nye paradigme var nogle arbejdsmarkedspolitiske kapitler i Det økonomiske Råds forårsrapport fra juni 1988 (Det økonomiske Råd, 1988), hvor man navnlig med inspiration fra den såkaldte „insider/outsider“-teori (Lindbeck & Snower, 1988) satte fokus på arbejdsmarkedets „strukturproblemer“.³ Diskussionen om skatterne indgik dog ikke i rap-

porten, og i Rådets forårsrapport 1989 om bl.a. skatterne (Det økonomiske Råd, 1989) var det EF-harmoniseringen, der stod i centrum.

FEJLDIAGNOSEN AF VÆLGERNE OG DEN STORE PLAN

Umiddelbart var det dog ikke så meget de nye økonomiske teorier – og dårligt nok de økonomiske problemer – der satte disse emner på den politiske dagsorden i Danmark. Det var snarere ændringer i den politiske situation, der skabte interesse for de nye økonomiske teorier, nemlig Fremskridtspartiets store fremgang i meningsmålingerne efter 1988-valget. Hertil kom de store lønstigninger i 1987 (jf. kapitel 5).

I Statsministeriet blev krisen i meningsmålingerne som omtalt i forrige kapitel fejltolket som udtryk for utilfredshed med, at regeringen ikke var borgerlig nok. Den samme fejltolkning lå bag regeringens retræte i spørgsmål om lovgivningsmæssig regulering af arbejdsmarkedspensionerne, jf. kapitel 3. For at imødegå det, der blev tolket som borgerlige frustrationer, ville Poul Schlüter „genskabe ånden fra 1982“, med vægt på handlekraft og ægte borgerlig politik. Midlerne hertil blev en totrinsraket: en „handlingsplan for afbureaukratisering“ og en økonomisk plan med store skattelettelser og skatteomlægninger – til trods for, at den forrige skattereform først netop var trådt i kraft i 1987. Samtidig begyndte Poul Schlüter i stigende grad at lægge øre til den højprofileret nyliberale Anders Fogh Rasmussen, der var blevet udnævnt som skatteminister i 1987.

For Venstre var de nye økonomiske ideer ikke svære at annamme. For at styrke sin position internt i regeringen, specielt i forhold til det konservativt ledede Finansministerium (først under Palle Simonsen til 30.10.1989, derefter Henning Dyremose), opbyggede Anders Fogh Rasmussen en særlig analyseenhed, det skattepolitiske sekretariat. Hermed kunne han med større vægt blande sig i den generelle økonomiske politik, herunder fra 1988 med en ny årspublikation, *Skattepolitisk Redegørelse* (som udkom sidste gang i 1996).

Allerede ved Venstres landsmøde i september 1988 skærpedes tonen i formandens beretning ret markant, sammenlignet med tidligere år, og nogle af elementerne i regeringens store plan blev faktisk allerede antydnet der. I nytårstalen 1989 foreslog statsministeren – uforpligtende, men på direkte kollisionskurs med de igangværende trepartsforhandlinger om pension mv. (jf. kapitel 3) – at bytte lønstigninger ud med skattelettelser. I løbet af foråret 1989 voksede ambitionsniveauet med planen øjensynligt yderligere, så den nu blev omtalt og præsenteret som „Århundredets plan“.

Den 26. maj blev *Planen. Ny vækst og fremgang* (Regeringen, 1989), som den til slut kom til at hedde, udgivet sammen med *Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer* (Arbejdsministeriet et al., 1989) samt en nærmere redegørelse for *Planens* baggrund og konsekvenser (Finansministeriet, 1989b). Ud over de konkrete skatteforslag blev talrige politik-overvejelser skrevet ind i den langsigtede del af *Planen*, så det næsten kunne fremstå som et samlekatalog over foreliggende ideer i Finansministeriet. Bl.a. foregreb man arbejdsmarkedspensionerne, der først fik sit store gennembrud ved overenskomsterne to år senere. Ikke desto mindre opererede man allerede i 1989 med arbejdsmarkedspensionerne som en model for, hvordan man også på andre områder kunne nedsætte det offentliges sociale forpligtelser, nemlig ved at koncentrere den offentlige indsats om en basisydelse, der kunne suppleres med private forsikringer, f.eks. til supplerende dagpenge eller til arbejdsskaderelateret sygdom.

De konkrete forslag for 1990-94 var først og fremmest sænkning af indkomstskatten, så den højeste marginalskat blev på 54 pct., sænkning af selskabsskat og sænkning af afgifter på grænsehandelsfølsomme varer, finansieret via offentlige besparelser, fradragssanering, dagpengereform og nye afgifter (Regeringen, 1989; Finansministeriet, 1989b), jf. boks 4.1.

Med *Planen* var *strukturpolitik* – navnlig skatte- og arbejdsmarkedspolitik – for alvor sat på dagsordenen som hovedangrebsmål for den økonomisk-politiske indsats. Terminologien forblev dog lidt løs og usikker, og i øvrigt betød det en ret pludselig ændring af begrebets betydning, idet industriministeren, Niels Wilhjelmsen (1996-99), tidligere havde brugt begrebet i nogenlunde samme betydning som i Sverige, nemlig om en statslig samordning og styring af den industri- og erhvervsstrukturelle udvikling (i mange andre lande og i EU henviser „strukturpolitik“ især til regionalpolitikken, jf. EU's „strukturfonde“). Men i Danmark betegnede det fra nu af, at arbejdsmarkeds- og skattepolitikken blev gjort til centrale dele af den økonomiske politik. Hvidbogen præsenterede grundlaget for det nye syn på ledigheden som et strukturelt fænomen, der hverken kunne bekæmpes gennem øget forbrug eller øget eksport. Det skal vi vende tilbage til i kapitel 5. For nærværende kapitel er det mest interessante, at marginalskaternes udbudseffekter blev diskuteret med eksplicit henvisning til Laffer-effekten i den særskilte publikation om *Planens* baggrund og effekter (Regeringen, 1989b: 108-117). På basis af en række antagelser blev det skønnet, at en skattelettelse i kraft af sådanne dynamiske udbudseffekter ville være ca. 30 pct. selvfinansierende (en væsentlig forskel til f.eks. den såkaldte *Reaganomics*

BOKS 4.1.

Skattereformforslag i KVR-regeringens *Planen*. Ny vækst og fremgang, maj 1989

SKATTELETTelser 1990-1994:

- Sænkning af selskabsskatten fra 50 til 35 pct., heraf to tredjedele opnået ved fradrags-sanering
- Sænkning af kommune- og amtsskat fra gennemsnitligt 29,6 til 27,6 pct.
- Sænkning af 22 pct.-skatten til 18 pct., bortfald af 6 pct.-skatten og nedsættelse af 12 pct.-skatten til 8 pct. – hvorved forskellen mellem højeste og laveste skattesats (hhv. ca. 46 og 54 pct.) ville blive mere end halveret til kun 8 procentpoint. Efter 1994 skulle skatteløftet yderligere reduceres fra ca. 54 pct. til 52 pct.
- Sænkning af skat på kapitalindkomst (og dermed fradrag for renteudgifter) til 40 pct.
- Reservering af 4,3 mia. kr. til lettelser af afgifter på grænsehandelsfølsomme varer

Disse skattelettelser på i alt ca. 40 mia. kr. skulle finansieres gennem:

- Fremtidige statslige og kommunale besparelser (i alt 13,5 mia. kr.), bl.a. ved at reducere antallet af offentligt ansatte med 10.000 fuldtidsbeskæftigede årligt (ca. 1,5 pct. pr. år) samt ved "neutralisering af opdriften i overførselsindkomster" (eller andre midler, som f.eks. øget brugerbetaling)
- Fradragssanering, bl.a. fjernelse af fradrag for fagligt kontingent, nedsættelse af rentefradrag til 40 pct., forhøjelse af bundgrænse for befordringsfradrag fra 20 til 40 km, fjernelse af fradrag for administrationsudgifter ved formueforvaltning samt omlægning af afskrivningsregler (i alt ca. 13 mia. kr.)
- Dagpengereform (øget egenbetaling for dagpenge), ny arbejdsskadeforsikring samt indførelse af bro- og motorvejsafgifter (8,4 mia. kr.)
- Nye afgifter mv., bl.a. vandafgift (5,9 mia. kr.)

i USA var dog, at de dynamiske effekter ikke var indregnet i finansieringsgrundlaget for reformen).

Endvidere blev der til disse *strukturproblemer i dansk økonomi* dengang også regnet underskuddet på betalingsbalancen (Regeringen, 1989b: 7) – og dermed den utilstrækkelige private opsparing, der netop i 1989 klarere end nogensinde blev udpeget som hovedårsagen til underskuddet (Regeringen, 1989b: 12; Finansministeriet, 1989a, b). Derfor var et hovedsigte med reformforslagene også at styrke den private opsparing.

Endelig var et lige så vigtigt erklæret sigte med *Planen* angiveligt at tilpasse det danske skattesystem til EU. Det var det fjerde „strukturhensyn“. Således indledes Finansministeriets rapport om baggrund og konsekvenser netop med dette hensyn: „Regeringens plan skal sætte Danmark i stand til fuldt ud at deltage i opbygningen af det indre marked. Den europæiske integrationsproces er i gang, og en omfattende tilpasning af det danske skatte- og

afgiftssystem er nødvendig ...“ (Finansministeriet, 1989b: 7). Harmoniseringsbegrundelserne er dog vage: Der henvises ud over det indlysende hensyn til grænsehandelen navnlig til faren for, at arbejdskraft og kapital vil flytte ud af landet (Finansministeriet, 1989b: 19-40, 47-57). Men herudover er der mest tale om en vag konvergensforestilling (nogle steder byggende på større eller mindre fejlopfattelser af, hvordan de kontinentaleuropæiske velfærdsstater er indrettet). Endelig er der nogle forestillinger om, at sammenkædningen af bidrag og rettigheder i den kontinentaleuropæiske model kan have positive incitamentseffekter – og om, at en større egenbetaling for offentlig service vil føre til større effektivitet.

Når reformtankerne i *Planen* her præsenteres relativt udførligt, skyldes det både, at det var her, paradigmeskiftet satte sig igennem på regeringsplan, og at en del af forslagene går igen i senere skattereformer. Det gælder også en del af de underliggende problemopfattelser, der i vid udstrækning kan findes i samtidige økonomiske publikationer – bl.a. forestillingen om, at den kontinentaleuropæiske bidragsfinansiering skulle give bedre incitamenter (f.eks. Birch Sørensen, 1990). Som vi skal se, sker det dog også, at reformtiltag, der oprindeligt er foreslået med én begrundelse, senere bliver gennemført med helt andre begrundelser.

Når det specifikt gælder EU-hensynet, finder man dog ganske andre toner i Det økonomiske Råds forårsrapport 1989 (1989: 93-134). Her drøftede man Kommissionens udspil til en skatte- og afgiftsharmonisering af selskabsskat, moms og punktafgifter, der i yderste fald blev skønnet at kunne løbe op i 40 mia. kr. Det skinner dog tydeligt igennem i den afdæmpede gennemgang, at Rådets formandskab bestemt ikke forventede Kommissionens udspil vedtaget i fuld målestok. Nok så væsentligt fremhævedes det dog i Det økonomiske Råds rapport, at EU-harmoniseringen hverken de jure eller de facto kunne forventes at påvirke opbygningen eller niveauet for personskatterne nævneværdigt. I givet fald ville presset være indirekte, i tilfælde af at omfattende nedsættelse af moms og afgifter skulle tvinge Danmark til at sætte indkomstkatten i vejret, så marginalskatteerne generelt kom op i et kritisk område – over 60 pct. – hvor man kunne frygte forvridningseffekter.

Endvidere understregede Det økonomiske Råd eksplicit, at en eventuel omlægning af det danske indkomstkattesystem i retning mod større vægt på arbejdsgiverafgifter og sociale bidrag som i de kontinentaleuropæiske lande måtte forventes i en lang overgangsperiode at belaste erhvervslivets konkurrenceevne, fordi løntilpasningen i bedste fald sker langsomt. En

vurdering, der i øvrigt deltes i flere kontinentaleuropæiske lande, der siden 1990'erne netop har tilstræbt eller ville ønske en vis drejning i „dansk“ retning med finansiering via generelle skatter for at styrke konkurrenceevnen (Scharpf, 2000; Palier, 2001). Da nedsættelse af selskabsskatten i betydelig grad skulle opnås ved fradragssanering, var det altså kun *Planens* 4,3 mia. kr. til afgiftslettelser, der – hvis man ser det med Det økonomiske Råds briller – kunne være begrundet i hensynet til Det indre Marked. Det er i øvrigt karakteristisk, at mens Det økonomiske Råds forårsrapport 1988 satte sig tydelige spor navnlig hos regeringen, synes 1989-rapportens analyser og konklusioner at være ignoreret af alle – formentlig fordi de ikke var politisk anvendelige på daværende tidspunkt.

SOCIALDEMOKRATIETS GANG I 90'ERNE

Det var ikke kun den borgerlige fløj, der satte nye skibe i søen i 1989. Det gjorde også Socialdemokratiet, som endda havde held til at komme regeringen i forkøbet og præsentere sit forslag, *Gang i 90'erne*, en måned i forvejen. Interessant nok understreges det europæiske hensyn endnu stærkere i Socialdemokratiets forslag:

Danmark har en skatte- og afgiftsstruktur, der afviger dramatisk fra resten af Europa ... den fremtidige udvikling af det indre marked forstærker det økonomiske pres for en større ensartethed i skatter og afgifter ... Derfor står Danmark utvivlsomt over for en større tilpasningsopgave end andre lande ... (der) vil være et uomgængeligt pres for politiske beslutninger om hurtigt at gennemføre væsentlige tilpasninger i skatte- og afgiftsstrukturen (p. 5).

Socialdemokratiets begrundelse synes således i endnu højere grad end regeringens på kollisionskurs med Det økonomiske Råds analyse, der direkte advarede mod en omlægning fra skatter til sociale bidrag af hensyn til konkurrenceevnen.

Spørgsmålet er dog, i hvor høj grad regeringens og Socialdemokratiets henvisning til EU-tilpasning var reelt ment. Det er vanskeligt at afgøre. Det var i årene omkring 1990 nærmest et politisk mantra for de regeringsbærende partier i Danmark, og der har utvivlsomt hos flere aktører – skatteminister Anders Fogh Rasmussen undtaget – været diffuse forestillinger om, at den særlige danske skattestruktur var et „problem“. Det ligger også i formuleringen „uomgængeligt pres“. Alligevel var der i Socialdemokra-

tiets forslag kun begrænsede tiltag over for det, der måtte opfattes som det mest påtrængende EU-problem: vareskatterne. Regeringen havde afsat 4,3 mia. kr., Socialdemokratiets plan 8,7 mia. kr., altså en ret beskednen del af de mange milliarder, der blev jongleret med. Det skulle i øvrigt vise sig mere end tilstrækkeligt – i bagklogskabens lys viste tilpasningen til det Indre Marked sig at være et ret ubetydeligt problem – men reelt var det altså heller ikke voldsomt meget, de to planer havde tænkt sig at gøre ved det.

Det gør det sandsynligt, at henvisningen til EU-tilpasningsbehov primært har været af legitimerende karakter – en form for *blame avoidance* (Pierson, 1994).⁴ *Gang i 90'erne* indeholdt dog én mere præcis, skatteteknisk begrundelse: I lighed med regeringen ville man (med henvisning til Kommissionens forslag til selskabsbeskatningsdirektiv) nedsætte selskabsskatteprocenten til 36 pct., og for at bevare skattereformens sammenhæng mellem niveauet for selskabs- og kapitalindkomstbeskatning mv. og den laveste skatteprocent for anden personlig indkomst måtte der en omlægning til. Derfor foreslog man en 25 pct. bruttoskat på løn, honorarer, pensionsbidrag mv. opkrævet af arbejdsgiveren og fradragsberettiget i beregningen af indkomstskatten. Den laveste skattesats for den formelle indkomstskat kunne så fastsættes til 36 pct. Det svarer til 27 pct. af bruttolønnen, og tillagt de 25 pct. bruttoskat ville den effektive skatteprocent således forblive uændret – 52 pct., hvilket dengang var den laveste indkomstskatteprocent (Socialdemokratiet, 1989: 12-13). Alle overførsler skulle naturligvis justeres tilsvarende.

Oplægget henviser til, at dette svarer til en arbejdsgiverafgift – men det er værd at bemærke, at det i denne udformning netop ikke medfører en belastning af arbejdsgiverne som det, der nævnes af Det økonomiske Råd. Omvendt er det dog svært at forstå, hvorfor et ikke-vedtaget forslag af Kommissionen med en tvivlsom politisk prognose, plus en meget streng fastholdelse af skattereformens princip om lighed mellem niveauet for kapitalindkomstbeskatning og den laveste indkomstskatteprocent skulle motivere en så radikal omlægning af det danske skattesystem. Derfor skal man måske se en del af motivet i en passus lidt senere i oplægget: „... det vil – i hvert fald efter en kort tilvænningstid – være naturligt at slette henvisningen til den tidligere bruttoløn på den enkeltes lønseddel“ (Socialdemokratiet, 1989: 13).

Forslaget var egnet til – ligesom i alle andre lande – at usynliggøre en del af indkomstskatten. Det samme gjaldt en række tekniske tilpasninger såsom faldende indkomstoverførsler, der på papiret ville føre til et lavere

skattetryk.⁵ Et forslag om at ændre børnefamilieydelsen til et fradrag for børn havde samme virkning. Ud over bruttoskatten på 25 pct., der skulle erstatte bund- og mellemskatten (dengang 6 og 12 pct.-skatten) indeholdt udspillet bl.a. forslag om bruttoficering af overførsler, ændring af lejeværdi til ejendomsværdiskat, differentieret moms, lavere benzinafgift, lavere punktafgifter, reduktion af rentefradragets værdi til 36 pct. samt – ikke mindst – en betydelig underskudsbudgettering, jf. også boks 4.2, dog under forudsætning af en arbejdsmarkedspension.

En kurios detalje i *Gang i go'erne* er, at tanken om en progressiv forbrugsskat endnu ikke var helt død: Det blev således foreslået at lade et udvalg undersøge, om progressiv forbrugsskat kunne være et alternativ til 6 og 12 pct.-skatten. Det blev dog også det sidste, man kom til at høre til den ide.

De fleste slutfacitter i det socialdemokratiske forslag var i øvrigt væsentligt mere positive end i regeringens forslag. Det skyldtes ikke, at Socialdemokratiet havde fundet en langt mere effektiv mirakelkur. Forklaringen var den enkle, at Socialdemokratiets plan tog udgangspunkt i et langt mere positivt grundforløb for betalingsbalancen end regeringens plan. Mens regeringen havde behov for et pessimistisk grundforløb for at kunne demonstrere, hvor galt det ville gå, hvis der ikke blev grebet ind, havde Socialdemokratiet nemlig behov for et optimistisk forløb for at kunne legitimere store ufinansierede skattelettelser.

Det skulle imidlertid vise sig, at det socialdemokratiske basisforløb med hensyn til betalingsbalancen var det mest realistiske. Allerede i 1990 gik betalingsbalancen nemlig i varigt plus. Gradvist fortonede det meste af EF-harmoniseringsbehovet sig også, selv på vareskatterne. Dermed var der rokket kraftigt ved to af de hovedproblemer, planerne angiveligt skulle løse. Dette „problemunderskud“ døde planerne dog ikke af.

Umiddelbart kom der ganske vist ikke noget ud af de store planer. Regeringen og Socialdemokratiet forhandlede til hen på efteråret 1989, og i oktober fremlagde regeringen et udspil, „økonomisk reform“, der skulle komme Socialdemokratiet i møde med bl.a. en fem pct. bruttoskat, bevarelse af en begrænset fradragsret for faglige kontingenter op til 3.000 kr., samt en bevarelse af topskatten på 12 pct. (til gengæld skulle topskattebetalere slippe for bruttoskatten). Reaktionen var dog negativ, og den 17. oktober blev forhandlingerne afbrudt. Baggrunden var antagelig manglende reel forligsvilje på begge sider. Måske til parternes overraskelse havde det også vist sig, at vælgernes indstilling var særdeles negativ (IFO/*Det fri Aktuelt* 28.6.1988) – først og fremmest over for regeringens plan, men også over

BOKS 4.2.

Skattereformforslag i Socialdemokratiets *Gang i 90'erne*, april 1989

- Bruttoskat på 25 pct.
- Fjernelse af proportional statsskat, så alene 6 og 12 pct. skat står tilbage. Grænserne for disse nedjusteres teknisk med en fjerdedel på grund af fradrag for bruttoskat
- Overførselsindkomster friholdes for bruttoskat og sænkes tilsvarende
- Personfradraget hæves til 36.000 kr.
- 3 pct. fradrag (max. 3500 kr.) ændres til 10 pct. fradrag af personlig indkomst (max. 9000 kr.). Samlet bundfradrag for de fleste erhvervsaktive er derfor 45.000 kr. (hvoraf der dog betales bruttoskat)
- Børnefamilieydelsen ændres til personfradrag for forældre på 15.000 kr. pr. barn
- Indkomst for pensionister gøres skattepligtig gennem forhøjelse af pensionstillæg; kontanthjælp bruttoficeres tilsvarende
- Faldende fradrag for og skat af renter til 36 pct. for at gavne opsparing. Gammel gæld medregnes dog med 150 pct., så fradragsværdien forbliver uændret ca. 50 pct.
- Lejeværdi af egen bolig ændres til ejendomsværdiskat
- Der betales bruttoskat af pensionsbidrag, til gengæld er udbetalinger friholdt. Det sidste gælder dog kun fremtidig optjente pensionsrettigheder. Dette mindsker den fremtidige skattebetaling til fordel for en større betaling her og nu
- Formueskatten hæves til 1,5 pct.
- Sænkning af moms og afgifter: differentieret moms på fødevarer, lavere benzinafgift, lavere eller ingen punktskatter på f.eks. kaffe, te, sodavand, øl, vin, is, grammofonplader, tv osv.
- Overvejelse om at indføre en selskabsskattelignende beskatning af pensionsafkast til afløsning for realrenteafgiften
- Hele projektet underfinansieres med 12,5 mia. kr. – under forudsætning af en arbejdsmarkedspension på 3 pct.

for Socialdemokratiets, som godt nok fik et noget mildere skudsmål – men især fordi færre havde hørt om den. Efter spillet om de store planer nåede tilliden til politikerne i efteråret 1989 ned på det laveste niveau, der nogen sinde er målt (Goul Andersen, 1992a, b).

I stedet indgik regeringen forlig med Fremskridtspartiet og midterpartierne om bl.a. sænkning af selskabsskatten til 40 pct. (delvist finansieret ved fradragssanering og en lønsumsafgift for den finansielle sektor) og en sænkning af benzinafgiften med 72–90 øre (delvist finansieret af en 55 pct. forhøjelse af vægtafgiften). Hertil kom bl.a. stillingsbesparelser i skattevæsenet (Kallestrup, 2000; Statistisk Tiårsoversigt, 1991). Efterfølgende fik man i juni 1990 gennemført en ekstraordinær forhøjelse af bundfradraget for 6 pct.-skatten med 11.400 kr. til godt 160.000 kr. i 1992.

Selv om der ikke kom noget ud af de store planer, var der imidlertid skabt en fond af forslag, som der ved givne lejligheder kunne trækkes på senere. Første gang var i efteråret 1990, hvor KVR-regeringen forsøgte sig med et udspil om – denne gang ufinansierede – skattelettelser, begrundet delvist med dynamiske effekter, delvist med konjunktursituationen. Konkret foreslog man (ligesom i *Planen*, men nu som isoleret tiltag) 6 pct.-skatten fjernet over to år, sammen med en forhøjelse af standardfradraget fra 3 til 4 pct. I modsætning til i 1989 var der denne gang tale om et „mildt“ forslag, der kunne bringe regeringen politisk i offensiven – eneste omkostning for borgerne var lidt forhøjede miljøafgifter (Kallestrup, 2000; Statistisk Tiårsoversigt, 1991). Man stillede Socialdemokratiet over for et ultimatum. Enten kunne partiet indgå forlig, eller også ville der blive udskrevet folketingsvalg. Reelt var der næppe meget, der skilte parterne, men Socialdemokratiet afslog tilbuddet, og resultatet blev udskrivelse af folketingsvalg til afholdelse 12. december 1990.

Her viste det sig imidlertid, at publikumsinteressen for skattelettelser var ringe, selv når der var tale om, hvad der kunne opfattes som en mild gave-regn: Socialdemokratiet argumenterede imod ufinansierede skattelettelser og syntes faktisk at have vundet lidt på dette selv blandt de vælgere, der interesserede sig for skatten (Bille et al., 1992). Men det var der ikke særlig mange, der gjorde, trods omfattende mediedækning (Bille et al., 1992; van der Brugge & Voss, 2003) – velfærden kom højere på dagsordenen (Goul Andersen, 2003c), og regeringen led et forsmædeligt nederlag ved 1990-valget. De Radikale trådte ud af regeringen, der akkurat kunne fortsætte som en stærkt svækket VK-mindretsregering. Den parlamentarisk svage regering blev yderligere svækket af et øgende antal skandalesager, herunder den Tamilsag, der til slut banede vejen for en ny socialdemokratisk regering i januar 1993. Perioden var relativt reformfattig, bortset fra en nedsættelse af selskabsskatten til 38 pct. i finanslovsforliget for 1991 og til 34 pct. i finanslovsforliget for 1992. Men skattepolitikken var ingenlunde lagt død.

FORTSATTE SKATTEPOLITISKE DISKUSSIONER

Efter 1990-valget foregik den skattepolitiske diskussion ikke længere som en kamp om vælgernes gunst. I regeringen var der åbenlys uenighed om den videre strategi, specielt i forhold til EF-tilpasning. Det udviklede sig til en hel lille krig mellem Finansministeriet og Skatteministeriet. I Finansministeriet argumenterede man i Finansredegørelserne fra 1990 og 1991 (Finansministeriet, 1990; 1991) for et behov for tilpasning til andre landes skattestruktur med omlægning fra indkomstskatter til sociale bidrag, specielt til finansiering af ledigheds- og andre arbejdsmarkedsrelaterede udgifter. Ud over tilpasningshensynet – som dog var ganske mangelfuldt begrundet – henvistes til fordelene ved at synliggøre omkostningerne ved ledigheden, der kunne fungere som et incitament til løntilbageholdenhed – specielt hvis der kunne etableres en tæt sammenhæng mellem ydelse og bidrag. Som tidligere nævnt var også en del fagøkonomer på daværende tidspunkt overbeviste om, at incitamentsstrukturen var bedre ved de kontinentaleuropæiske socialforsikringsordninger.

Denne opfattelse delte man ikke i Anders Foghs Skatteministerium (1990; 1991; 1992). Navnlig i skatteredegørelserne 1991 og 1992 tog man, delvis på basis af udenlandske erfaringer, afstand fra såvel obligatoriske sociale bidrag som bruttoskatter. EF-tilpasningen krævede det ikke, og positive incitamentseffekter kunne kun ventes i helt specifikke situationer, hvor der kunne etableres en meget *fast* forbindelse mellem bidrag og ydelse. I et senere interview tilkendegav Anders Fogh Rasmussen da også, at det var politisk-ideologiske, mere end saglige, forskelle der lå bag de forskellige vurderinger (Kallestrup, 2000: 65). Men man kan dog i bagklogskabens lys tilføje, at Fogh Rasmussens ministerium sagligt set havde fat i den lange ende.

Trods de store uenigheder mellem ministerierne delte de dog helt forestillingen om, at der kunne opnås positive effekter, såfremt der kunne etableres en fast forbindelse mellem bidrag og ydelse: Incitamentstænkningen var nu for alvor slået igennem. Også i kommissoriet til det såkaldte Zeuthen-udvalg, der i enighed mellem Folketingets partier blev vedtaget nedsat 3. december 1991 til „udredning af arbejdsmarkedets strukturproblemer“ (Udredningsudvalget, 1992) blev det eksplicit understreget, at man skulle undersøge mulighederne for at synliggøre udgifterne til ledighed og inddrage arbejdsmarkedets parter til hel eller delvis finansiering af udgifterne for at skabe mere „adfærdsregulerende“ strukturer. På dette punkt kunne

Zeuthen-udvalget dog ikke nå til enighed om fælles anbefalinger, men begrænsede sig til drøftelser og regneeksempler (Udredningsudvalget, 1992: 27-35, 41-49, 106-135).

Incitaments- og forvridningsperspektivet slår endnu tydeligere igennem i Personskatteudvalgets rapport (1992: 115-162). Dette rene ekspertudvalg var blevet nedsat i januar 1992, efter at Socialdemokratiet og de Radikale, støttet af SF, havde fundet sammen omkring krav om en skattereform. Regeringen strittede imod, delvist på grund af hensynet til den kommende EU-afstemning (*Berlingske Tidende*, 6.12.1991), men formentlig også fordi skatteminister Anders Fogh Rasmussen havde en anden dagsorden (omlægning til private forsikringer), der ikke var relateret til EU.⁶

Socialdemokratiet var ikke mindst drevet af taktiske motiver – at kunne samarbejde med de Radikale mod regeringen – men var også interesseret i en fortsat fradragssanering. Således udtalte Socialdemokratiets formand Svend Auken 6. december 1991 til *Berlingske Tidende*: „Der er helt åbenlyst et stort behov for et hurtigt skatteudspil. Vi har den suverænt højeste moms-sats i Europa og de højeste trækprocenter på det snævreste grundlag“, mens Ole Stavad hæftede sig ved, at muligheden for jonglering med skatterne var øget, fordi selskabsskatten nu var 34 pct., mens den højeste marginalsats for indkomstskat var 68 pct. Det var også hovedelementet i Nyrup Rasmussens forsvar for skattereformen på Socialdemokratiets kongres 4. september 1993: „Hvis vi havde svigtet ... så ville vi se, at trafikken med at købe anparter i New Yorks undergrundsbaner og andre eksotiske steder ville forøges i 90'erne ... Dem, der tjener 800.000 eller mere, de skal vænne sig til at betale skat nu“.

Men partiet må alligevel have ændret præferencer, for i 1989-forslaget indgik der ikke nogen reel sænkning af marginalsatten. Også Det Radikale Venstre må have ændret præferencer. For på mødet i partiets store hovedbestyrelse i november 1991 var der tilslutning til et skatteoplæg, der helt ville afskaffe kapitalindkomstbeskatningen – og dermed også rentefradragsretten og lejeværdien på længere sigt. Men Personskatteudvalget foreslog det stik modsatte: En progressiv beskatning af positiv kapitalindkomst – som de Radikale i 1993 selv var med til at indføre som regeringsparti sammen med Socialdemokratiet.

Det ironiske er, at en af nøglefigurerne bag det radikale skatteoplæg fra 1991 også var medlem af Personskatteudvalget i 1992. Det er et vidnesbyrd om, at der må være handlet en del uenigheder af i Personskatteudvalget. På forhånd var udvalget af mange opfattet som en syltekrukke, men de udpe-

gede skattejurister og økonomer overraskede ved at fremlægge et forslag i enighed: Personskatterne skulle nedsættes med ca. 10 procentpoint for at nedbringe marginals kattens forvridninger, finansieret ved grønne afgifter, fradragssanering og i mindre grad „dynamiske effekter“. Også Personskatteudvalget diskuterede muligheden for at skabe større incitamenter til løn-tilbageholdenhed ved at indføre et arbejdsmarkedsbidrag (1992: 387-414), hvilket udvalget dog var forbeholdent over for. For det første påpegede man i lighed med Det økonomiske Råd, at der ikke kunne forventes nogen umiddelbar løntilpasning, hvis arbejdsgiverne blev pålagt et bidrag, dvs. at konkurrenceevnen på kort sigt let kunne forringes. For det andet ville kun en streng øremærkning give incitamenter til løn tilbageholdenhed – men det ville omvendt betyde, at systemet ville blive konjunkturmedløbende og kaste benzin på bålet under en højkonjunktur. For det tredje ville et system med de bedst mulige incitamenter – opdeling efter fag og dermed i risikogrupper – samtidig give de værst mulige fordelingseffekter, set ud fra et lighedsperspektiv. Der kan godt tænkes at have været uenighed i udvalget også på dette sidste punkt; i hvert fald endte man med den mindste fællesnævner, nemlig at det kunne have en „pædagogisk effekt“ at synliggøre udgifterne til ledigheden. Det skulle også vise sig at være det politisk realistiske.

Konkret foreslog Udvalget om Personbeskatning en nedsættelse af marginals katten til henholdsvis 40, 45 og 58 pct., finansieret navnlig ved fradragssanering (specielt renteudgifter), stigende skatter for erhvervslivet samt (med forsigtighed) „dynamiske effekter“, jf. boks 4.3. Endelig introducerede udvalget som nyt instrument „grønne afgifter“, der til forskel fra traditionelle „afgiftsbuketter“ kunne legitimeres med deres positive effekter på miljøet (1992: 48). Det skulle i øvrigt vise sig at blive en god skatteskrue for den senere socialdemokratisk ledede regering. Også *Planen* havde opereret med vand- og motorvejsafgifter, men dér var afgifterne ikke italesat som „grønne“ afgifter med adfærdsregulerende formål. Miljøhensyn blev nu lanceret som et vigtigt hensyn for en skattereform.

Personskatteudvalget fraveg princippet om proportional kapitalindkomstbeskatning, der blev indført i 1987 (og dannede skole i Sverige og Norge, hvor samme princip blev indført i „århundredets skattereform(er)“ i henholdsvis 1990 og 1992). Men personskatteudvalget foreslog i stedet en progressiv kapitalindkomstbeskatning. Udvalget tog ikke stilling til eventuel indførelse af arbejdsmarkedsbidrag, men foreslog, at det i givet fald skulle erstatte 5 pct.-skatten.

BOKS 4.3.

Hovedelementer i forslaget fra Personskatteudvalget, 1992

- Nedsættelse af indkomstkatten (inkl. ca. 30 pct. kommunal og amtskommunal skat) til ca. 40 pct. for indkomster under 100.000 kr.
- Ekstra 5 pct. op til 230.000 kr.
- Ekstra 15 pct. derover, dog med en grænse på 58 pct.

Finansieringen af de i alt 27,5 mia. kr. i provenutab skulle opnås ved:

- Grønne afgifter – 7 mia. kr.
- Fradragssanering for lønmodtagere – 2,75 mia. kr.
- Skærpet beskatning af frynsegoder – 1,5 mia. kr.
- Øgede skatter på kapital, selskaber mv. – 11,75 mia. kr.
- "Dynamiske effekter", "bedre ligning" mv. – 4,5 mia. kr.

Kilde: Personskatteudvalget (1992: 48).

Et særligt problem med forslaget var en utilsigtet skattelettelse for allerede opsparede pensionsformuer. Udvalget foreslog, at dette problem skulle overlades til nærmere udvalgsdrøftelse. En stor del af disse formuer var nemlig blevet sparet op på et tidspunkt med højere skattefradrag, og de forsikrede ville opnå en utilsigtet stor gevinst ved, at skatten blev sænket (1992: 44). Man kan også formulere det på den måde, at værdien af statens indefrosne aktiv i form af skattetilgodehavende i opsparede pensionsformuer ville forringes. Hverken i 1993-reformen eller i 2003 var der dog tid til at se på dét problem, hvorfor staten ved de to lejligheder gav afkald på op mod et par Storebæltsbroer i opsparet skattetilgodehavende – i øvrigt uden at det gav anledning til offentlig debat. Medierne opdagede det ikke.

SKATTEREFORM II I 1993

Disse redegørelser og rapporter var udgangspunktet for arbejdet med skattereformen i 1993. En ny socialdemokratisk ledet flertalsregering med deltagelse af tre midterpartier var tiltrådt efter tamilrapporten i januar 1993. Forberedelse af en skattereform og en finansieringsreform for arbejdsmarkedet var så småt indledt allerede under den borgerlige regering i 1992, og en skatte- og arbejdsmarkedsreform blev en central del af regeringsgrundlaget for den nye regering. De Radikale syntes navnlig motiveret af de nye udbudsøkonomiske tanker, mens Socialdemokratiet var motiveret af

muligheden for fradragssanering, finanspolitisk lempelse og aktiv arbejdsmarkedspolitik.

I de første måneder skete der dog tilsyneladende ingenting, og denne usikkerhed havde i sig selv en lammende effekt på boligmarkedet. Oppositionen søgte at udnytte den tilsyneladende handlingslammelse ved i april 1993 at kræve et forslag til en skattereform fremlagt inden 1. juni. Men regeringen overraskede ved at stemme for forslaget – og satte endda triumf på ved at kræve forslaget vedtaget inden sommerferien. I hemmelighed havde reformerne nemlig allerede i længere tid været under forberedelse i Skatteministeriet og i regeringens økonomiudvalg, hvor deltagerne var Mogens Lykketoft (S), Marianne Jelved (R), Mimi Jacobsen (CD) og Flemming Kofoed-Svendsen (KrF) samt skatteministeren Ole Stavad (S). Endvidere deltog finansministeriets departementschef Anders Eldrup. Uden at pressen – og oppositionen – havde fået nys om det, var hovedlinjerne i forslaget allerede på plads, da oppositionen fremlagde sit beslutningsforslag (Kallestrup, 2000).

Det endelige forslag blev fremlagt 19. maj, dagen efter Edinburgh-afstemningen, i publikationen „Ny kurs mod bedre tider“. Der var tale om et meget omfattende lovkompleks, der både omfattede en stor skattereform og en stor arbejdsmarkedsreform. Hovedindholdet af skattereformen var en sænkning af marginalskatteerne finansieret hovedsagelig gennem en ny bruttoskat (arbejdsmarkedsbidrag), fradragssanering, grønne afgifter samt en midlertidig, men ganske kraftig, underskudsbudgettering, der skulle bidrage til at kickstarte økonomien, jf. boks 4.4.

Rentefradraget forblev teknisk set uændret, men skatteværdien faldt fra 52 til 44 pct. i medfør af skattesænkningen. Den højeste samlede marginalskat inklusive arbejdsmarkedsbidrag ville blive på godt 62 pct. i 1998, men der var tale om en endnu større sænkning for lav- og mellemindkomster. Alt sammen under forudsætning af, at planerne blev overholdt, og at de kommunale og amtskommunale skatter blev holdt i ro. Det sidste lykkedes ikke, men marginalskatteerne blev sænket betydeligt.

Skattereformen sigtede mod nogenlunde fordelingsmæssig neutralitet. Beregninger på fremgangen i rådighedsbeløb for forskellige familietyper viste gennemsnitligt en fremgang på ca. 4 pct.; bundscoreren var pensionistægtepar med folkepension som eneste indtægt (+2,5 pct.) – topscoreren pensionister med større private pensionsindtægter (+7,0 pct.). Det sidste skyldes som tidligere nævnt, at pensionsudbetalinger blev friholdt for arbejdsmarkedsbidrag, herunder også den opsparing, der var foretaget

BOKS 4.4.

Hovedelementer i skattereformen i *Ny kurs mod bedre tider*, 1993

STATSSKATTEN BLEV OPDELT I TRE NIVEAUER

- Bundskat (nedsat fra 22 til 14,5 pct. i 1994, gradvist reduceret til 8 pct. i 1998)
- Ny mellemskat (4,5 pct. i 1994, voksende til 6 pct., fra 130.000 kr.). Afløste den gamle 6 pct.-skat (fra 168.000 kr. i 1994), der skulle udfases over to år
- Topskat (hidtil 12 pct., voksende til 15 pct. fra og med 1996)
- Endelig indførtes et fradragsberettiget arbejdsmarkedsbidrag (bruttoskat) på 5 pct., voksende til 8 pct. fra og med 1997, øremærket til tre arbejdsmarkedspolitiske fonde: Dagpengefonden, aktiveringsfonden og sygedagpengefonden. Fra 1997 skulle arbejdsgiverne også begynde at betale bidrag, med 0,3 pct. i 1997 og 0,6 pct. i 1998
- Skatteloft på 58 pct. (ca. 62 pct. inkl. arbejdsmarkedsbidrag) fra 1998

Samlet indebar det efter planen en reduktion i marginalskatten (inkl. arbejdsmarkedsbidrag) på hhv. 7,12 procentpoint for bundskatten, 9,20 procentpoint for mellemskatten og 6,45 procentpoint for topskatten – dog kun 3,20 pct. i intervallet 130-168.000, fordi grænsen for den ny mellemskat var lavere end for den gamle 6 pct.-skat. (På grund af stigende kommunale skatter i 1990'erne blev lettelserne reelt mindre).

Rentefradraget forblev teknisk set uændret, men skatteværdien faldt fra 52 til 44 pct.

FINANSIERINGEN SKULLE OPNÅS SOM FØLGER:

- Grønne skatter på 2,6 mia. i 1994, stigende til 12,2 mia. i 1998 (el, benzin, vand mv.)
- Andre skatteændringer (herunder fradragssanering for erhvervslivet) på 2,3 mia. i 1994, stigende til 11,2 mia. i 1998¹
- Dynamiske effekter på 0,8 mia. i 1997 og 2,8 mia. i 1998
- Underskudsfinansiering: Medregnet udgiften til fremrykkede investeringer, nye arbejdsmarkedspolitiske initiativer mv. budgetteredes med et samlet provenutab (brutto) på 12,3 mia. i 1994 og 11,2 mia. i 1995, faldende til 3,3 mia. i 1998

1. Heraf godt 4,5 mia. kr. ved fradragssanering i erhvervsbeskatningen. For de øvrige poster var der lidt "elastik" i regnestykket. *Indsats mod sort arbejde og forøget ligningseffektivitet* skulle bidrage med 0,5 mia., stigende til 2,5 mia., mens posten *øget beskatning af aktie- og ejendomsavancer, indgreb over for skattearrangementer samt øvrige afledede virkninger af sammenhængende skattesystem* skulle bidrage med 1,9 mia., stigende til 3,1 mia. Endelig forventede man *strukturvirkninger* (dynamiske effekter) stigende til 2,8 mia. i 1998. Alle disse beløb hviler selvsagt på usikre, i nogle tilfælde yderst optimistiske skøn. De er af en karakter, der ofte kan hjælpe til at få et politisk regnestykke til at gå op.

under meget fordelagtige skattevilkår. Den særordning, som både *Gang i 90'erne* og Personskatteudvalget havde talt om, var der ikke tid til at gøre noget ved i det hektiske forløb.

Mange elementer går igen fra *Gang i 90'erne*: Det gælder bruttoskatten, der dog er mildnet og dermed indbringer et mindre provenu. Af samme grund er bundskatten bevaret, og fradraget for renter mv. tilsvarende større – men

uden særordninger for eksisterende lån. Også underskudsfinansieringen går igen. Til gengæld var der nu en markant nedsættelse af marginalskatte, som vi ikke finder i *Gang i 90'erne*. Socialdemokratiet var kommet på andre tanker.

De store lettelser af marginalsatten var dels muliggjort af, at man ikke længere afsatte midler overhovedet til sænkning af vareskatter af hensyn til EU, dels af, at man nu – igen som noget nyt – fik grønne afgifter til medfinansiering. Endelig blev 1987-skattereformens princip om lige behandling af positiv og negativ kapitalindkomst opgivet til fordel for en progressiv beskatning af kapitalindkomst, dog i første omgang med en bundgrænse på 20.000/40.000 kr. for henholdsvis enlige og par (denne grænse forsvandt med pinsepakken i 1998).

I forhold til Personskatteudvalgets rapport er sænkningen af personskatterne knap så markant, og underskudsfinansieringen væsentligt større. Det skyldes dels store udgifter til de nye arbejdsmarkedspolitiske initiativer, dels en mindre hårdhændet kurs over for erhvervslivets og lønmodtagernes fradrag. Til gengæld er skattereformens provenu fra grønne afgifter en del større end udvalgets forslag. Endelig fulgte man ikke Personskatteudvalgets råd om at lade arbejdsmarkedsbidrag erstatte mellemskatten. Det blev både-og.

Hvis vi sammenligner med *Planen*, går skattereformen overordnet i samme retning med sænkning af indkomstskatten og mindre skattefradrag, herunder for renter. Faktisk er skattereformens (tilsigtede) sænkning af indkomstskatten større end *Planens* for de små indkomster (44 mod 46 pct.), mens skattelettelsen er væsentligt mindre for høje indkomster (62 mod 54/52 pct.) – en naturlig afspejling af forskellige fordelingspolitiske præferencer. Endelig er der slet ikke indeholdt det niveau for offentlige besparelser (eller brugerbetaling), som var krumtappen i *Planen*.

I lighed med *Planen* bar publikationen *Ny kurs* i øvrigt præg af, at der havde været arbejdet med den tæt op til deadline; afpudsningen lod en del tilbage at ønske. Det gjaldt bl.a. formålet med skatteomlægningen, der blev angivet til fem såkaldte strukturhensyn (Regeringen, 1993: 5):

- kraftig reduktion af den reelle marginalskat for alle
- stabilitet for boligejerne
- stærk opprioritering af miljøet
- synliggørelse af udgifterne til arbejdsmarkedet
- opgør med skattetænkningen.

Som det fremgår, havde begrebet „strukturhensyn“ efterhånden fået en både uklar og stærkt udvidende fortolkning. Senere i *Ny kurs* angives det, at

Den skattereform, som regeringen fremlægger, vil ændre det danske skattesystem, således at strukturen tilnærmer sig de fleste andre europæiske lande. En sådan omlægning er nødvendig, hvis de danske virksomheder skal kunne udnytte mulighederne for vækst og fremgang inden for det nye åbne europæiske marked. (...) Kernepunkterne i finansieringen er indførelse af lønafhengige sociale bidrag, adfærdsregulerende grønne afgifter, fradragssanering for erhverv og lønmodtagere, øget beskatning af avancer mv., samt styrkelse af ligningseffektiviteten og indgreb over for skattetækningsarrangementer (Regeringen, 1993: 9).

Ny kurs giver dog ingen nærmere argumenter for, hvordan denne EU-tilpasning (sociale bidrag) skulle gavne, og det ligner mest et påklistret hensyn. Det er da også sidste gang, EU-hensynet formuleres. I øvrigt er påstanden om en tilnærmelse også forkert, fordi tilnærmelsen mest er kosmetisk (jf. nedenfor), mens den reelle „afvigelse“ i form af høje danske vareskatter (moms og afgifter) snarere blev forstærket med indførelsen af de grønne afgifter.

Et interessant spørgsmål er, om arbejdsmarkedsbidraget var ment som et første skridt til et sporskifte, altså en større omstilling af skattesystemet i korporativ retning, eller blot som en anden form for indkomstskat – en „bruttoskat“, som oppositionen næsten omgående med held fik den døbt – og en skat med den heldige sideeffekt, at den også kunne trække lidt provenu hjem fra hidtil skattefri personer såsom børn og unge med fritidsjobs. Mest taler for, at betegnelsen bruttoskat er den mest rigtige:

- Administrationen ligger langt fra den korporative model: Fondene bestyres af finansministeren, og indflydelsen for arbejdsmarkedets parter består alene i „indstillingsret til ressortministrene ... om aktiviteten og økonomien“ i fondene (Regeringen, 1993: 207). Det er ren pynt.
- Der er tale om en ren lønskat – arbejdsgiverne skulle dog begynde at betale (i første omgang kosmetiske) bidrag fra 1997 (hvad de aldrig kom til).
- Der er ikke nogen sammenhæng mellem den enkeltes bidrag og rettigheder.
- Selv øremærkningen forsvandt reelt, da indbetalingerne til de tre fonde i takt med det uventet kraftige konjunkturopsving blev større end udbe-

talingerne. Det skulle jo i teorien udløse en „belønning“ – et incitament – i form af lavere arbejdsmarkedsbidrag, dvs. lavere skat. Men i konjunktursituationen – begyndende overophedning – var det snarere det stik modsatte, man havde brug for. Det blev derved anskueliggjort, som Personskatteudvalget havde påpeget, at en omstilling til et kontinentaleuropæisk system ville have gjort systemet konjunkturmedløbende og ikke modløbende. Formelt løste man problemet ved at slå de tre fonde sammen og inkludere førtidspension under opgaverne.

Formentlig har man i starten ønsket at *holde muligheden åben* for en tilnærmelse til et kontinentaleuropæisk system. Men der blev ikke fulgt op på sådanne planer. Efterhånden må det også have stået klart, at en socialforsikringsmodel hverken var nødvendig eller ønskværdig – ikke mindst i lyset af de kontinentaleuropæiske landes egen utilfredshed med systemet. Ikke desto mindre genopstod nogle af tankerne i Socialdemokratiets 2002-forslag.

PINSEPAKKEN: SKATTEREFORM III, 1998

Skattereformen 1993 bragte ikke skattediskussionen til ophør ret længe. Faktisk kom en mindre reform allerede i 1995, og i 1996 var det nær gået meget videre. I 1995 indgik de Konservative nemlig soloforlig med regeringen om finansloven for 1996. For regeringen var det en vigtig strategisk gevinst at splitte oppositionen, og Venstre var tilsvarende harm over det konservative sidespring. Til gengæld kunne de Konservative tage sig særdeles godt betalt for dette brud på borgerlig enighed, og forliget kom ikke alene til at indeholde en arbejdsmarkedsreform II med betydelige opstramninger (jf. kapitel 5), men også en klækkelig nedsættelse af formueskatten for 1996 og dernæst en fuldstændig fjernelse fra 1997 – hvor Socialdemokratiets *Gang i 90'erne* tværtimod havde talt om en skærpelse.

I efteråret 1996 forsøgte man at gentage succesen. Og nu var det en skattereform III, der var omdrejningspunktet. Officielt forhandlede man om et „lille forlig“, hvor de Konservatives hovedkrav var en afvikling af lejeværdien af egen bolig – senere modificeret til neutralisering af stigninger – samt balance på budgettet. Men uden at pressen havde opdaget det, synes man i omtrent et halvt års hemmelige forhandlinger mellem navnlig finansminister Mogens Lykketoft og den konservative leder Hans Engell at have været relativt tæt på enighed om et „stort forlig“, der gik langt videre end de officielle forhandlinger, nemlig med en meget omfattende skatte-

reform III, bl.a. med forhøjelse af bruttoskatten til 12 pct. og sænkning af skatteprocenterne (*Politiken*, 29.11.1996; *Berlingske Tidende*, 29.11.1996).

Først midt i oktober synes det at være kommet Venstre for øre, at det konservative sidespring var ved at udvikle sig til en længere affære. Venstre fremsatte derefter usædvanligt indtrængende appeller til de Konservative om ikke at bryde den borgerlige enhed med et forlig, der rakte langt ind i næste regeringsperiode. Det synes at have givet den konservative partiledelse kolde fødder. Med Rushdie-sagen kom der en mulighed for at løbe stormløb mod regeringen og benytte lejligheden til en diskret sortie fra forhandlingerne. Også Rushdie-sagen i sig selv – og de negative opinionstal for regeringen – kan have været en påmindelse for de Konservative om at væbne sig med tålmodighed til næste valg. I stedet indgik regeringen finanslovsforlig med SF. Det er i øvrigt bemærkelsesværdigt, at pressen først bagefter fandt ud af, at der havde været noget stort i gære. Det skulle gentage sig, mest udtalt med efterlønsreformen.

Kravet om afvikling af den upopulære lejeværdi af egen bolig genopstod som borgerligt hovedkrav ved folketingsvalget 11.3.1998, men partierne synes at have overspillet kortene ved at kræve total afvikling, så det gav bagslag og var med til at sikre en uventet og historisk kneben valgsejr for regeringen (Goul Andersen, 1999d). Formentlig på grund af udbredt folkelig modstand fik regeringen også kolde fødder med hensyn til at hæve bruttoskatten. I stedet slog man om til en anden, næsten ækvivalerende strategi, nemlig at bruttoficere bundskatten. Det blev et af hovedelementerne i den tredje skattereform.

Den tredje skattereform var forklædt som et økonomisk indgreb for at begrænse forbruget (omgående døbt pinsepakken). Selv om dagbladet *Aktuelt* fra første dag konsekvent talte om den „ny skattereform“, og selv om dette også forekom i andre aviser, blev pinsepakken først senere alment omtalt som skattereform III. Men der er ingen tvivl om, at den i lang tid havde været planlagt som en sådan.

Den umiddelbare baggrund var dog de økonomiske konjunkturer. Allerede i løbet af 1997 stod det klart, at økonomien var ved at være overophedet, og derfor havde regeringen i oktober 1997 indgået forlig med V og K om „den midlertidige pensionsopsparing“ (DMP), hvor alle blev pålagt en bunden opsparing på 1 pct. af bruttoindkomsten, jf. kapitel 3. I foråret 1998 var overophedningen ikke mindre, og 2. juni 1998 fremlagde regeringen et gennem længere tid forberedt udspil, *Bedre balance*. I et ganske kort forhandlingsforløb, der var afsluttet allerede 17. juni, blev der indgået

et fireårigt forlig mellem regeringen, SF og Enhedslisten, efter at færingen Joannes Eidesgaard den 10. juni havde taget sig vældig godt betalt i et forlig om kompensation for Færø Bank-sagen, til gengæld for ikke at blande sig. Hovedelementerne i skattereformen var en yderligere sænkning af bundskatten og forhøjelse af grænsen for mellemskatten, finansieret via grønne afgifter, afgift på afkast af pensionsopsparing samt en sænkning af rentefradrag og andre ligningsmæssige fradrag til omkring 32 pct., ved at de ikke længere kunne trækkes fra i statsskatten, der således blev en slags bruttoskat, jf. boks 4.5.

Regeringens oprindelige udspil havde også indeholdt en „erhvervspakke“ med sænkning af selskabsskatten fra 34 til 26 pct., dog med undtagelse af olieudvindingen i Nordsøen. Det sidste gav anledning til højlydte protester fra Mærsk McKinney-Møller. Denne havde også protesteret mod skattereformen i 1986 og var kommet i avispolemik med statsministeren, dengang dog uden effekt (*Børsens Nyhedsmagasin*, 1986). Hvor kontroversen dengang kunne glattes ud med et besøg af statsministeren og rundvisning på bl.a. en af rederens olieplatforme, blev kritikken denne gang fulgt op med handling: udflagning af fire nye skibe og stop for ny olieefforsknig i Nordsøen. Det vakte dog vrede i Socialdemokratiet og styrkede angiveligt modviljen mod at give efter (*Politiken*, 13.6. og 21.6.1998). I sidste ende blev udspillet dog forpurret af SF's delvist symbolsk betingede modvilje mod at give skattelettelser på selskabsskatten, selv om lettelsen var halvt finansieret af forringede afskrivningsregler, forhøjet lønsumsafgift for finansielle virksomheder og månedsvis momsafregning – elementer, der samtidig blev droppet. Helt neutralt var indgrebet dog ikke for A.P. Møller, idet olieaktiviteterne mistede den hidtidige fritagelse for CO₂-afgift, som ifølge Enhedslistens Frank Aen ville koste firmaet 150 mio. kr. A.P. Møller tilbagekaldte stoppet for olieefforsøgning, men *ikke* udflagningen. Som Jess Søderberg udtrykte det til *Politiken* (21.6.1998): „Ellers kunne det også komme til at se ud som en trussel. Vi truer ikke, vi handler“.

Særreglen for A.P. Møller fik den konservative skatteordfører Flemming Hansen til at kommentere ved førstebehandlingen i Folketinget: „Jeg må sige, at der står Frank Aen på den del af lovforslaget“. Det var ikke helt forkert. Allerede i marts, kort efter valget, havde Mogens Lykketoft nemlig ført uformelle drøftelser med såvel SF's Jes Lunde som Enhedslistens Frank Aen. Her var der øjensynligt en fælles ærgrelse over at vinke farvel til 450 mio. kr. årligt i selskabsskat fra Dansk Undergrunds Consortium (DUC) ved sænkningen af selskabsskatten. Der havde også været sonderende samtaler

BOKS 4.5.

Hovedelementer i pinsepakken, 1998

SKATTELETTELSE:

- Gradvis sænkning af bundskatten fra 8 pct. til 5,5 pct.
- Forhøjelse af grænsen for mellemskat med 8.000 kr. pr. år

FINANSIERING:

- Forhøjelse af det skrå skatteloft fra 58 pct. til 59 pct.
- Fjernelse af rentefradrag i mellemskatten fra 1999 og fra 2001 tillige i bundskat
- Fjernelse af ligningsmæssige fradrag i statsskatten fra 2002

Dermed kunne rente- og ligningsmæssige fradrag alene trækkes fra i kommune-, amts- og kirkeskatten, dvs. statsskatten var reelt bruttoficeret

ANDRE ÆNDRINGER:

- Pensionsopsparingen på 1 pct. blev gjort permanent under navnet særlig pensionsopsparing (som 10-årig ratepension i ATP). Samtidig blev opsparingen omfordelende, så de fleste ville få udbetalt samme beløb
- Bruttoskatten blev fastsat til 8 pct. og skulle nu også medfinansiere førtidspension, dvs. den var i realiteten ikke længere øremærket
- Realrenteafgiften på pensionsopsparing blev afløst af en fast kapitalafkastbeskatning
- Kapitalpension kunne ikke længere trækkes fra i topskatten
- Progressiv beskatning af al kapitalindkomst uden bundgrænse
- Forhøjelser af grønne afgifter, i særdeleshed på benzin

med V og K, men øjensynligt ikke af en nær så vidtgående og åbenhjertig karakter (*Politiken*, 21.6.1998). Venstrefløjen havde også fået særbehandling ved briefing om det endelige udspil før de borgerlige partier.

Intet af dette var dog sluppet ud til pressen. Selv om der allerede fra omkring 1. april var etableret en „studiegruppe“ bestående af finans-, økonomi- og skatteministeren, deres departementschefer og folketingsmedlemmer med skatteindsigt, og selv om embedsmændene i skatteministeriet havde arbejdet på højtryk i perioden med de 24 forslag i pakken, var der stort set intet sluppet ud. Rygter om et indgreb begyndte at svirre efter overenskomstindgrebet i begyndelsen af maj 1998, men blev effektivt dementeret af Marianne Jelved, og helt frem til fremsættelsen den 2.6. – ligesom i 1993 umiddelbart efter en vellykket EU-afstemning – var det faktisk lykkedes at holde kortene så tæt til kroppen, at pressen ikke havde opdaget forbe-

redelserne – et forløb, Mogens Lykketoft selv har betegnet som „utroligt“ (Kallestrup, 2000: 82).

I det hele taget var forløbet en taktisk bedrift, og de borgerlige partier havde tydeligvis fejlbedømt, hvor stor forståelsen var mellem regeringen og venstrefløjen. Til gengæld var forslaget ingen vælgermæssig succes. Set under ét tabte forligspartierne rundt regnet lige så meget på pinsepakken i meningsmålingerne, som de senere på året skulle tabe på efterlønsindgrebet (Nielsen & Risbjerg Thomsen, 2003). Navnlig de yngre boligejere reagerede negativt, indtil rentefald og omprioriteringer gav gevinster til alle; endnu ved 2001-valget var effekten dog målelig (Goul Andersen, 2001; 2003f).

Samarbejdet med venstrefløjen blev dog ikke intensiveret efter pinsepakken. Allerede samme efterår blev der indgået finanslovsforlig med V og K (25.11.1998). Forliget er mest husket for efterlønsindgrebet (jf. kapitel 6), men indeholdt også en arbejdsmarkedsreform III (jf. kapitel 5) og en beskæring af boligydelsen for pensionister. Hertil kom en aftale om nedsættelse af selskabsskatten til 30 pct. fra 2000 og en fjernelse af arbejdsgivernes arbejdsmarkedsbidrag.

CASESTUDIE AF MEDIERNE: SKATTER IGEN PÅ DAGSORDENEN

Skattereformen i 1998 og de efterfølgende justeringer skabte kun ro om skattepolitikken i to år. Indtil 2000 var de væsentligste begivenheder Venstres løfte om et skattestop, som Anders Fogh Rasmussen efter inspiration fra Tony Blair fremlagde på Venstres landsmøde i september 1999, samt et ikke nærmere præciseret krav om skattelettelser på de Konservatives landsråd i november samme år, som straks blev afvist af Venstre (*Aktuelt*, 8.11.1999). I maj 2000 fremlagde den radikale Anders Samuelsen på eget initiativ en skitse med bl.a. sænkning af mellemskat og højere grænse for topskat, men hverken dette eller en ret betydelig medieopmærksomhed omkring en tysk skattelettelse i sommeren 2000 skabte nogen bevægelse. Det sidste var der for så vidt heller ingen grund til, for som skatteministeren skrev i et svar til Folketingets skatteudvalg, var personskatten selv efter reformen højere i Tyskland end i Danmark for de 97 pct. af tyskerne. Svaret blev dog kun refereret i en enkelt avis, nemlig *Aktuelt* (11.8.2000), og det synes ikke bemærket af ret mange MF'ere.

Den socialdemokratiske finansordfører Jan Petersen kommenterede betydningen af den tyske reform med ordene: „Personskatten ligger fast de kom-

mende år, og den tyske udvikling kan ikke direkte overføres til Danmark. Når vi en dag skal kigge på indkomstskatten, vil vi først skele til grupperne med de laveste indkomster“. Den radikale skatteordfører Elisabeth Arnold sagde tilsvarende: „Målet er mindre skat på arbejde og mere skat på forbrug, men det er overhovedet ikke aktuelt med ændringer nu. Vi har tid til at gennemføre pinsepakken fuldt ud. Derefter kan vi begynde at se på, hvordan den tyske reform har påvirket os“ (*Aktuelt*, 20.7.2000).

Men det skulle ændre sig. Dagsordenen blev – helt undtagelsesvist for skatteområdet – sat af medierne. Det var navnlig en veltilrettelagt kampagne i *Morgenavisen Jyllands-Posten*, der satte skatterne på dagsordenen, og det i en sådan grad, at statsministeren til sidst måtte nedsætte et nyt skatte-reformudvalg for at få sig et pusterum. *Publishing is timing*, lyder en klassisk regel blandt journalister, og *Jyllands-Posten* havde valgt den 19. november 2000, datoen for lanceringen af den ny forening, Skatteborgerforeningen, som startdato for kampagnen. Alligevel var kampagnen svær at køre i gang. Men da det først lykkedes, blev sagen selvkørende og selvforstærkende i en sådan grad, at det til sidst blev en belastning for regeringen. Forløbet er interessant, dels fordi det indeholder en lang række karakteristiske træk for dagsordensfastsættelse i medierne for koblinger mellem politiske diskussioner og meningsmålinger, dels fordi det undtagelsesvis er medier, der satte dagsordenen på et af de tunge områder.

Den følgende gennemgang baserer sig på et grundmateriale med alle artikler fra syv landsdækkende dagblade, hvori ordet „skat“ forekommer. Perioden er 19. november til 9. december 2000, aviserne er *Jyllands-Posten*, *Politiken*, *Berlingske Tidende*, *B.T.*, *Ekstra Bladet*, *Aktuelt* og *Information*. *Børsen* og *Kristeligt Dagblad* indgår ikke. Fra grundmaterialet er sorteret læserbreve, på nær indlæg af partiledere og ministre – samt naturligvis alle de artikler, som ikke handler om dansk skattepolitik.

Den første dag, søndag den 19. november, var *Jyllands-Posten* alene med en forsideartikel med titlen: *Skat: Skatten stiger og stiger*. Artiklen, der er fulgt op af en længere artikel inde i bladet, baserer sig bl.a. på interview med en række universitetsfolk, der navnlig advarer mod de hastigt voksende offentlige serviceudgifter, specielt i kommunerne.⁷

Den følgende dag, den 20. november, havde alle aviser på nær *Information* en historie om stiftelsen af den danske skatteborgerforening, men i øvrigt ikke andre nyheder om skattepolitik.

Den 21. november kunne *Jyllands-Posten*, *Berlingske* og *B.T.* berette, at også den radikale Anders Samuelsen (der nu var skatteordfører) mente, at skatten

på arbejde burde sænkes, når pinsepakken udløber – „det gør man også i vore nabolande“. *Jyllands-Posten* havde herudover en større kommentar, hvor Pia Kjærsgaard udtrykte forståelse for den nye forening. Desuden var der en artikel om den svenske skatteborgerforening samt en artikel med et interview med professor Jørn Henrik Petersen, der beklagede sig over, at skatter var tabu i Danmark. Og endelig var der en leder om „Det danske mareridt“. Ikke ukarakteristisk havde *Ekstra Bladet* en historie om, at stifteren af den nye skatteborgerforening tidligere som VU-ungdomspolitikker havde haft snabelen nede i de offentlige kasser og været med til at købe en 880 m² stor strandvejsvilla for offentlige midler – en villa, som VU dog af moderpartiet blev tvunget til at sælge igen, da pressen fik fat i historien.

Den 22. november var *Jyllands-Posten* næsten alene på banen med tre artikler plus endnu en leder: Nu var historierne, at telefonen glødede i skatteborgerforeningen, at danskere i IT-branchen flygtede fra det høje skattetryk (ifølge vurderinger hos to af de største danske konsulentfirmaer), samt at kommunalpolitikere og en kommunalforsker anbefalede større brugerbetaling for at bremse efterspørgslen efter offentlige ydelser. Hertil kom en leder om, at danskerne blev flået i skat, og at ingen politikere længere vovede at tale om besparelser. Herudover var den eneste skattenyhed at finde i *Berlingske Tidende*, der kunne berette, at „S skoser de radikale“. Overskriften dækkede over et interview med den socialdemokratiske skatteordfører Jens Peter Verner sen, der som reaktion på gårsdagens udtalelser af Anders Samuelsen sagde, at S og R var enige om gældsnedbringelse, og at skattetrykket var faldet 2,5 pct. i regeringens levetid. Desuden fortalte artiklen, at Anders Samuel sens oprindelige udspil var skudt ned af Marianne Jelved, fordi det var underfinansieret med 27 mia. kr.

Den 23. november fulgte *Jyllands-Posten* op med endnu tre artikler om, at højtuddannede rejser til England, at høj skat holder udlændinge væk, og at medicinalvirksomheden Lundbeck har behov for udlændinge – som forlader landet, når den treårige forskerordning (med 25 pct. bruttoskat) er udløbet. Hertil kom under overskriften „S og R dybt uenige om skattetrykket“ et interview med Anders Samuelsen, der anfægtede den socialdemokratiske skatteordførers udtalelse om, at skattetrykket skulle være faldet med 2,5 pct. Det viste sig i øvrigt, at den ene kombattant havde taget lidt forskud på glæderne ved at bruge budgettallene for næste år, mens den anden havde glemt at tage højde for bruttoficeringen af overførsler i 1994. Sidstnævnte oplysning er ikke med i *Berlingske Tidendes* artikel om samme emne, der under overskriften „S og de Radikale i skattekrig“ til gengæld afslører, at

faldet ikke er 2,5 procentpoint, men et fald fra 48,8 pct. til 47,5 pct. Alle de øvrige aviser er fortsat tavse om skatten – bortset fra at emnet tangeres i en længere artikel i *Aktuelt* om vismandsrapporten.

Også den 24. november er *Jyllands-Posten* og *Berlingske* ene på banen. *Jyllands-Posten* følger op på de tidligere artikler med en historie om, at AC vil have undersøgt skatteflugt, *Berlingske* bringer et interview med en tidligere overvismand, der siger, at der ikke er meget realisme i skattelettelser, medmindre overførselsindkomster nedbringes radikalt.

Den 25. november har *Jyllands-Posten* for at få sorteret studerende, au pair o.l. fra fået foretaget en specialkørsel på Danmarks Statistik, der viser udvandring for danskere med husstandsindkomster over 500.000 kr. Antallet var 971 familier, en stigning over to år på 150 familier. Indvanderne er næsten ti gange så mange, men har sammenlagt mindre indkomst. Tallene kommenteres af skatteministeren og to universitetsforskere i en særskilt artikel på forsiden. *Berlingske* har en nyhedsanalyse, der ikke vurderer mulighederne for skattelettelser som store. Hertil kommer et interview med en forsker, der har gjort op, at også V og K mest stiller regulerings- eller udgiftskrævende forslag i Folketinget. Nu har to andre aviser også artikler om skat: *Aktuelt* har en klumme om skatteborgerforeningen, *Information* et interview med en anden tidligere overvismand, der mener, at jobfradrag til lavtlønnede kan bremse marginaliseringen, mens Arbejderbevægelsens Erhvervsråd anbefaler en opstigningseffekt via uddannelse, der reducerer antallet af ufaglærte.

Den 26. november begrænser *Jyllands-Posten* sig til et indlæg af skatteminister Ole Stavad, der siger, at han hilser JP-debatten velkommen (den er nu lanceret som en sådan). Han henviser bl.a. til, at udgiftstrykket er reduceret langt mere end skattetrykket. I *Berlingske* er der intet nyt, men en (anerkendende) „Groft Sagt“-kommentar til Anders Samuelsen. Uden skat som tema er der en artikel i *Politikens* livsstilsmagasin om danske pensionister, der er udvandret til Frankrig. Efter en uge synes kampagnen halvvejs død. Ud over artiklerne i *Jyllands-Posten* (18 i alt, inklusive ledere) og artiklerne om stiftelsen af skatteborgerforeningen har der kun været ni yderligere (egentlige) artikler om skat, heraf de seks i *Berlingske Tidende*. *Politiken* har end ikke fundet plads til historien om Anders Samuelsen. Der har været en del andre historier om skat – bl.a. om afskaffelse af hjemme-pc-ordninger og en kritiseret ny afgift på bankernes hensættelser – men ikke om skatte-/velfærdspolitikken som sådan.

TABEL 4.1.

Antal avisartikler om skattepolitik, dag for dag, 19.11-9.12.2000. Baseret på detaljeret læsning

	MORGEN- AVISEN JYLLANDS- POSTEN	BER- LINGSKE TIDENDE	POLI- TIKEN	AK- TUELT	INFOR- MATION	B.T.	EKSTRA BLADET	I ALT
19.11	1	-	-	-	-	-	-	1
20.11	1	1	1	1	-	1	1	6
21.11	5	1	-	-	-	1	-	7
22.11	4	1	-	-	-	-	-	5
23.11	4	1	-	-	-	-	-	5
24.11	1	1	-	-	-	-	-	2
25.11	2	2	-	1	1	-	-	6
1. uge i alt	18	7	1	2	1	2	1	32
26.11	1	-	-	-	-	-	-	1
27.11	1	-	(-)	-	-	-	-	1
28.11	-	-	-	-	-	-	-	0
29.11	1	-	-	-	-	-	-	1
30.11	-	-	-	-	-	1	-	1
1.12	-	-	-	-	-	-	-	1
2.12	1	-	(1)	-	-	-	-	2
2. uge i alt	4	-	1	-	-	1	-	7
3.12	2	-	1	-	-	-	-	3
4.12	4	-	2	-	3	-	-	9
5.12	4	4	2	3	2	2	-	17
6.12	2	1	3	3	-	-	1	10
7.12	4	1	1	-	-	2	-	8
8.12	2	1	2	-	-	1	-	6
9.12	2	-	3	-	-	-	-	5
3. uge i alt	20	7	14	6	5	5	1	58
1.-3. uge i alt	42	14	16	8	6	8	3	95

Anm.: Kun artikler med skat/finansieringsproblemer som primært tema (grænsetilfælde er kommenteret i teksten, men ikke medregnet her). Optællingen omfatter redaktionelle artikler, ledere, analyser samt indlæg af partiledere og ministre, men ikke øvrige læserbreve. Parentes angiver de mest tvivlsomme grænsetilfælde: En Vilstrup-måling i *Politiken* er medtaget, fordi den af oppositionen udlægges som udtryk for skatteprotest.

Kilde: InfoMedia: Avisdatabasen. Baseret på læsning af et bruttomateriale på 782 artikler.

Den 27. november har *Jyllands-Posten* en noget „tam“ leder om mod til forenkling af skatte- og afgiftssystemet. *Politiken* har under overskriften „Global Mandag“ tre artikler om aldring og indvandring, herunder en artikel om pensioniststaten Florida. Men ikke med direkte vinkling på skattediskussionen. Den 28. november er der ingen artikler overhovedet i de landsdækkende aviser. Emnet synes uddebatteret. Den 29. november er *Jyllands-Posten* alene med en historie om, at Dansk Industri finder beregning af skattetrykket i pct. af BNP misvisende, og den 30. november er *B.T.* alene med en ny gammel historie om, at der har været stor interesse for skatteborgerforeningen: 6-800 medlemmer og 1200 girokort på vej ud. 1. december er igen en dag uden skattenyheder i de her omtalte syv landsdækkende aviser. Fem dage er nu gået næsten uden opfølgning i den trykte presse. Der kunne laves lidt pingpong mellem R og S, og der har været nogle læserbreve af folketingsmedlemmer og -kandidater. Men kun nok til at gøde jorden, ikke nok til at skabe det mønster af reaktioner og modreaktioner, der kan gøre et tema selvkørende.

Men så sker der noget. Det er ikke *Jyllands-Postens* artikel om høje skatter ved hushandler – et af de sidste skud i bøssen (?) – der er afgørende. Men derimod en Vilstrup-måling bragt i *Politiken* den 2. december. To målinger fra Gallup og Sonar havde allerede den 26. november sendt Socialdemokratiet til tælling og var ledsaget af næsten enige kommentarer fra valgforskere om, at Nyrups dage som statsminister nok lakkede mod enden. Af samme grund var der den 28. november kaldt til 24 timers krisestrategimøde med en række socialdemokratiske ministre og ledende personer fra folketingsgruppe og parti (*Politiken*, 27.11.2000). Vilstrup-målingen gav tilbagegang til Socialdemokratiet – men nok så vigtigt gav den fem pct. fremgang til Venstre på kun en måned til 33,5 pct. af stemmerne. Hvilket af partiets politiske ordfører Ulla Tørnæs blev udlagt som et „vink med en vognstang om ... at folk er trætte af nye skatter og afgifter“.

Sådan begyndte man øjensynligt også at tolke tallene i Socialdemokratiet og LO. Hidtil havde man mest været bekymret over vælgerfrafaldet på værdi- og indvandrerpolitikken. Men allerede den 3. december kunne man læse i *Politiken*, at S ville gøre Venstre suspekt ved at angribe skattestoppet, der ifølge S ville fremtvinge drastiske offentlige besparelser, bl.a. i tilfælde af en ny overophedning af økonomien som i 1998. Endnu bedre, set fra et journalistisk synspunkt, var om muligt *Jyllands-Postens* historie samme dag om, at LO nu krævede en skattereform: Næstformanden Tine Brøndum udtalte, at „det er nødvendigt med en reform, der sænker skattetrykket

for de laveste indkomster“ f.eks. ved at hæve grænsen for mellemskatten. Samtidig angribes skatteminister Ole Stavad for at være præget af en „helt urimelig nidkærhed“ f.eks. i indgrebet over for pc-ordningen. Skattediskussionen begynder nu for alvor at indeholde den slags stof, som gode nyheder er gjort af – at der er konflikt, endda „intern“ konflikt mellem Socialdemokratiet og LO, at historierne „gør ondt“ på politiske ledere, og ikke mindst, at den ene nyhed skaber den anden. Det er bedre end *Jyllands-Postens* leder samme dag om, at „Velfærden vakler“ på grund af de stærkt stigende serviceudgifter uden synligt højere kvalitet.

Den 4. december er der i alt ni artikler om skattepolitik. Heraf to i *Politiken*, der nu også har opdaget, at skatteborgerforeningen er populær, med 1200 betalende medlemmer. Samtidig kan bladet berette, at de Radikale vil af med topskatten. I hvert fald ifølge Anders Samuelsen. Heri er den socialdemokratiske skatteordfører bestemt ikke enig. I *Jyllands-Posten* tilbageviser Ole Stavad kritikken fra LO, hvorfra unavngivne kilder opfordrer ministeren til (på grund af nidkærheds-image) at holde lav profil frem til valget. En enkelt af dagens artikler i *Jyllands-Posten* indeholder et interview med en økonomiprofessor, der demonstrerer ældrebomben, men ellers har alle artikler kritisk vinkel over for skattetrykket eller velfærdsstatens finansiering.

Den 5. december er der hele 17 artikler. Og flere nye aktører på banen. Ole Stavad annoncerer i *Politiken*, at det er slut med stigende grønne afgifter – hvilket de Radikale er uenige i. Samtidig undsiger Marianne Jelved i flere aviser delvis Anders Samuelsen udmeldinger. I *Berlingske Tidende* kræver ligningsrådets daværende formand Ole Bjørn skattelettelse nu. Mens *Jyllands-Posten* kan berette om, at den ny økonomiske model DREAM forudsiger, at det snarest bliver nødvendigt med nye skattestigninger, hvis man skal finansiere fremtidens stigende udgifter til ældre. Samme avis kan fortælle om en decideret skatteprotestbevægelse under dannelse, og i *Information* refereres internationale undersøgelser, der angiveligt viser, at skatterne reelt ikke omfordeler særlig meget.

Den 6. december er der 10 artikler, herunder nogle stykker, hvor Nyrup afviser skattelettelse, samt en klumme af Anders Fogh Rasmussen i *Politiken*, der primært siger, at regeringen fjumrer. DREAM-modellen forudsiger, at staten vil være i evig gæld. Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA) siger ifølge overskriften i *Politiken*, at skatten øger uligheden – først i selve teksten præciseres det, at det er 90'ernes skattereformer, der sigtes til. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd vil ifølge *Aktuelt* have ejendomsskatten

op. Og *Aktuelt* kan i øvrigt fortælle, at *Financial Times* nu også har opdaget den hidsige skattedebat i Danmark (et citat, der ikke er medregnet i den kvantitative opgørelse).

Den 7. december er SF på banen i *Politiken* med sine krav til en ny skattereform. Finansrådet siger, at skatten hæmmer arbejdslysten og foreslår ikke overraskende topskatten afskaffet. Og *Jyllands-Posten* har hele to historier i topklasse: for det første en artikel om, at pinsepakkens tilsigtede skatteletelse er udhulet. Og for det andet et opsigtsvækkende interview – fordelt på to artikler – med Skatteministeriets departementschef, der citeres for, at skattemulighederne er ved at være udtømte – i den forstand, at det ikke er muligt at finde nye skatteobjekter.

Den 8. december har *Jyllands-Posten* regnet sig frem til, at hver fjerde lov kommer fra skatteminister Ole Stavad, og to aviser kan berette, at skatten i det forløbne år er steget en del mere end indkomsten. Samme dag kan *Berlingske Tidende* oplyse, at et lovforslag om skærpelse af aktieindkomstbeskatningen er udsat til efter jul (det blev i øvrigt aldrig fremsat), og den 9. december tilkendegiver skatteministeren endnu en gang, at regeringen ikke skal gå længere med grønne afgifter. I alt bliver det til 19 artikler på de tre sidste dage i opgørelsen.

Men som det fremgår af opgørelsen i tabel 4.2, fortsatte det. Ikke kun i december 2000, men også i januar og februar 2001. Ironisk nok viste en vælgerundersøgelse fra februar 2001, at skatterne selv efter tre måneders intens mediedebat fortsat lå lavt på vælgernes dagsorden – effekten var målelig, men heller ikke mere (Goul Andersen, 2003e: 141). I mellemtiden var skatteminister Ole Stavad ved en større regeringsrokade den 21. december 2000 blevet overflyttet til Erhvervsministeriet. Skatteministerposten overgik til Frode Sørensen. Også finansminister Mogens Lykketoft holdt flyttedag – til Udenrigsministeriet – og blev erstattet af Pia Gjellerup. Men skattedebatten fortsatte uhæmmet. Efterhånden fik næsten alle partier på nær Socialdemokratiet og Venstre formuleret et skatteudspil – sågar Enhedslisten præsenterede et samlet skatteudspil i februar 2001. De Radikales skatteplan afventede en gennemregning i økonomiministeriet og blev først fremlagt i begyndelsen af april 2001, men partiets standpunkter – der sammenfaldt mere og mere med Anders Samuelsens – var kendte. Venstre holdt sig til skattestoppet.

Statsministeren åbnede selv en kattede for en skattereform i nytårstalen, men partiet ønskede alligevel ikke at fremlægge noget udspil på denne side af et valg. Ikke mindst for at reducere presset blev sagen 27. februar 2001

TABEL 4.2.

Simpel opgørelse af referencer til skattelettelse(r) i Avisdatabasen, måned for måned, i 2000 og 2001. Antal artikler

	2000	2001
Januar	62	223
Februar	37	222
Marts	84	144
April	35	129
Maj	40	191
Juni	19	79
Juli	49	86
August	79	143
September	99	112
Oktober	66	99
November	122	343
December	261	83

1. November 2001 var valgmåned og derfor atypisk.

2. Der er tale om en simpel bruttoopgørelse uden nærlæsning, der medtager alle artikler med ordene "skattelettelse" eller "skattelettelser" (f.eks. også læserbreve – samt nu og da artikler om politik i andre lande).

sendt til hjørnespark gennem nedsættelse af et udvalg af uafhængige skatteeksperter, der skulle granske det danske skattesystem i lyset af internationaliseringen og senest den 1. juli 2002 aflevere sin rapport med „sammenhængende og langsigtede løsninger på skatte- og afgiftsområdet“. Udvalget skulle bl.a. vurdere, hvordan skatterne påvirker lysten til at arbejde, til at flytte over grænser, grænsehandel og e-handel. I kommissoriet var endvidere anført, at udvalget skulle sikre, at de fattigste danskere får samme eller større forbrugsmuligheder, samt at udvalgets arbejde skulle være foreneligt med hovedmålene i den såkaldte 2010-plan, der bl.a. sigter mod halvering af den offentlige gæld frem til 2010 for at kunne finansiere udgifterne til det stigende antal ældre uden at hæve skattetrykket. Formanden for det nye udvalg, Margrethe Nørgaard, erklærede dog, at hun ville arbejde uden at være bundet af dette kommissorium, men følte sig frit stillet (*Berlingske Tidende*, 28.2.2001).

Skatteminister Frode Sørensen (S) afviste ved den lejlighed, at han ønskede en skattereform i retning af den kontinentaleuropæiske model med større

bidrag fra arbejdsgivere og lavere indkomstskatter (*Flensborg Avis*, 28.2.2001). Og statsminister Poul Nyrup Rasmussen tilkendegav i juli 2001, at der ikke ville komme større ændringer i skattesystemet i den næste regeringsperiode, hvis han blev siddende (*Berlingske Tidende*, 21.8.2001). Men en vis tilnærmelse til den kontinentaleuropæiske model blev faktisk en del af indholdet i den store og teknisk komplicerede plan, Socialdemokratiet 12 år senere fremlagde (12.9.2002), mens de Radikale allerede i april 2001 fremlagde en omfattende plan for sænkning af marginalsatserne (jf. nedenfor).

SKATTELETTelserNE 2003 - 2004

På grund af regeringsskiftet efter valget den 20.11.2001 fik ingen af de mange planer dog betydning – og den socialdemokratiske plan i 2002 fik i øvrigt heller ikke større mediedækning. Regeringsskiftet tog også skattereformudvalget med sig: Udvalget røg med i massakren på råd, nævn, udvalg mv., som den nye VK-regering foretog som en af sine første embedshandlinger i begyndelsen af 2002.

Til gengæld lagde de Konservative, hvis vælgertilslutning forblev temmelig lav, efterhånden maksimalt pres på regeringspartneren Venstre for at få gennemført skattelettelser. Venstre, som i starten havde stået stramt på en „krone til krone“-finansiering af skattelettelser, før de blev delt ud, blev efterhånden blødgjort, og efter et regeringsseminar på Havreholm Slot i januar 2003 bebudede statsministeren, at regeringen ville regne på, om der var råd til skattelettelser (*Morgenavisen Jyllands-Posten*, 11.1.2003). Et par konservative folketingskandidater, formanden for Skatteborgerforeningen, samt unavngivne konservative politikere opfordrede ligefrem de Konservative til at udtræde af regeringen, hvis forslag om skattelettelser ikke kunne gennemføres (*Berlingske Tidende*, 12.1.2003; *Morgenavisen Jyllands-Posten*, 8.2.2003; *Fyens Stiftstidende*, 20.2.2003).

Løsningen blev den mindste fællesnævner af partiernes ønsker, og dermed blev skattelettelsen temmelig stor: De Konservative ønskede primært mellemskatten fjernet eller stærkt nedsat og var villige til at skære drastisk i de sociale udgifter; det sidste ønskede Venstre ikke, og partiet ønskede primært lettelser i bunden for at øge arbejdsincitamenterne for arbejdsløse. Resultatet blev en kombination af begge dele og en finansiering ved udnyttelse af det „økonomiske råderum“, der bl.a. skulle sikres ved – fremover – at begrænse stigningen i det offentlige forbrug. Den 25. februar kunne statsministeren garantere, at der kom skattelettelser, og efter konsultation

med Dansk Folkeparti kunne statsministeren, de Konservatives leder Bendt Bendtsen og skatteministeren den 27. februar 2003 fremlægge forslag om skattelettelser for i alt 9,6 mia. kr. over fire år plus (som betaling til Dansk Folkeparti) 1 mia. kr. til svage pensionister, i alt 10,6 mia. kr. (*Berlingske Tidende*, 28.2.2003). Forslaget blev fremsat 23. april i Folketinget og vedtaget 27. maj 2003 til ikrafttrædelse pr. 1. januar 2004.

Et år senere blev reformen fremskyndet under henvisning til konjunktursituationen. Med den såkaldte „forårspakke“ trådte hele lettelsen 2004-2007 i kraft allerede pr. 1. januar 2004, den sidste del (2005-2007) med tilbagevirkende kraft. Nu var hensigten at stimulere til højere forbrug, og med samme begrundelse blev SP-bidraget midlertidigt suspenderet for 2004 og 2005 (dette bidrag dog også pænt til finansieringen, da SP-bidraget er fradragsberettiget).

Selv om regeringen var tilbageholdende med at kalde det en skattereform, og selv om der – undtagelsesvist! – var tale om en meget enkelt reform, der kunne rummes i et enkelt lovforslag med kun tre paragraffer, føjer skattelettelserne i 2003-2004 sig dog ind i kæden af reformer. Reformen havde to komponenter: en forhøjelse af grænsen for mellemskat fra 198.000 kr. til 254.000 kr. (efter fradrag for arbejdsmarkeds- og SP-bidrag) samt indførelse af et beskæftigelsesfradrag på 22 pct., dog max. 7000 kr. (som andre ligningsmæssige fradrag alene til fradrag i kommunal- og kirkeskatten). Den tilnærmelsesvis afskaffelse af mellemskatten virkeliggjorde et mål, Det Konservative Folkeparti havde kæmpet for i 15 år. Finansieringen skete som nævnt ikke ved anvendelse af et allerede tilvejebragt provenu, men navnlig ved intention om fremtidige besparelser. Dette er dog heller ikke så forskelligt fra *Planen*, der også tog provenuskabelsen på forskud. Hvis man stærkt ønsker at gennemføre skattelettelser, er det givetvis også den politisk mest realistiske vej at gå: Der skabes et pres – også for en eventuelt ny regering – for at skaffe finansiering. Hvorimod den snusfornuftige og „ansvarlige“ vej med at tilvejebringe pengene først både mindsker presset for at spare – og let fører til pres for at dele pengene ud til andre formål, hvis de er der. Så enhver politisk rationalitet taler for at tage skattelettelser først, finansiering bagefter.

Reformen adskiller sig på to yderligere punkter fra tidligere reformer: for det første ved ikke at fremstille sig som nogen større plan for redning af samfundet; der henvises i bemærkningerne til lovforslaget et enkelt sted til „nødvendige initiativer til at imødegå fremtidens udfordringer“, men ellers henvises der stort set udelukkende til glæden ved at give skattelettelser,

ikke til „løsning af samfundets problemer“. At skattelettelser eller ej er et spørgsmål om ideologi og interesser, er ikke just nogen åbenbaring, set ud fra et politologisk synspunkt. Men som politisk diskurs er det faktisk en nyskabelse i dansk politik over de sidste par årtier. For det andet var reformen den første reform, der sigtede mod stort set udelukkende at give fordele til erhvervsaktive (bortset fra kompensationen til de svageste pensionister). Ellers var det kun de få mellemskattebetalere blandt pensionister og arbejdsløse, der fik udbytte af reformen. Ifølge regeringen selv skulle ca. 2,3 millioner familier få del i skattelettelsen, ca. 835.000 familier fik det ikke. Dermed er det en af de få *eksplicit* ulighedsskabende skattereformer, der er gennemført. Tidligere har der skullet argumenteres med, at der som minimum var fordele for alle. Det gav dog ikke anledning til større folkelig protest.

Ligesom i 1993 betød skattelettelsen som nævnt et utilsigtet træk på statens implicitte tilgodehavende hos pensionssparerne: Fremtidige skatteindtægter fra opsparede pensioner bliver mindre for de pensionister, der skulle betale mellemskat. Og ligesom i 1993 var dette et moment, der overhovedet ikke blev diskuteret i medierne.

Finansministeriet anslag i øvrigt de dynamiske effekter på arbejdsudbuddet til ca. 0,4 pct., svarende til 10–12.000 fuldtidsbeskæftigede – hvoraf en tredjedel skyldtes tilskyndelsen til at arbejde frem for at gå ledig, resten tilskyndelsen til at arbejde mere.

Man kunne tro, at en „gratis“ skattelettelse ville blive modtaget positivt blandt vælgerne. Men 2003-forslaget blev faktisk ikke modtaget særlig venligt nogen steder – navnlig ikke i erhvervslivet, som havde sat næsen op efter lettelser i topskatten. Omvendt var der dog i den bredere befolkning heller ikke nogen større utilfredshed. Oppositionen kritiserede, at det var at føje spot til skade, at skattereformen ikke blot undtog de dårligt stillede fra fordelene, men tilmed kunne forventes navnlig at skulle finansieres via fremtidige besparelser netop for de grupper, der ikke fik del i lettelserne. Der var dog ikke nogen særlig klar linje i oppositionens kritik, og det lykkedes ikke at mobilisere nogen folkelig modvilje mod skattelettelserne. Ifølge en undersøgelse i efteråret 2003 havde et pænt flertal i befolkningen accepteret skattelettelserne (*Ugebrevet Mandag Morgen*, 2003, nr. 40: 20–24). Modviljen mod „forårspakken“ i 2004 var formentlig endnu mindre. Det lykkedes øjensynligt i væsentligt højere grad end i 1998 at „sælge“ fremskyndelsen af skattelettelserne som konjunkturpolitik. Der var dog ikke synlige effekter i meningsmålingerne i hverken 2003 eller 2004, hverken i op- eller ned-

adgående retning. Navnlig kunne man have forventet en negativ reaktion hos den del af befolkningen – først og fremmest pensionister og andre på overførselsindkomst – der ikke fik del i glæderne. Men medmindre stabiliteten skulle dække over modsatrettede reaktioner hos beskæftigede og ikke-beskæftigede, har der ikke været sådanne reaktioner. På det holdningsmæssige plan var den mest entydige reaktion en „mæthedseffekt“, der gav sig udslag i, at flere end nogensinde prioriterede serviceforbedringer over skattelettelser fremover (*Ugebrevet Mandag Morgen*).

ET SPORSKIFTE?

Lige som ved arbejdsmarkedsbidraget kan man diskutere, om reformen har systemforanderende potentialer. Beskæftigelsesfradraget har nemlig visse ligheder med residuale velfærdsstaters tiltag til støtte af *the working poor* – det amerikanske EITC (Earned Income Tax Credit) eller det engelske WTC (Working Tax Credit). Men reformen kan ikke ses som en bevægelse ud ad dét spor, navnlig fordi der ikke er tale om nogen behovsprøvet ordning. Derfor er der i øvrigt heller ingen grund til at forvente nogle af de negative incitamentseffekter, der har været ved de amerikanske og engelske ordninger.

REFORMEN UDEN ENDE

Der er ikke grund til at forvente, at det sidste kapitel er skrevet i bogen om ændringerne i det danske skattesystem. VK-regeringen ønsker at gå videre ad det samme spor – uden at der dog p.t. (2004) er udarbejdet nærmere planer herfor. Derimod har Socialdemokratiet i 2002/2003 og Det Radikale Venstre i 2001 udarbejdet forholdsvis vidtgående planer (www.lavereskat.dk, www.detdigitaleparti.dk/upload/fb_1048_1048_1287.pdf). Nettoeffekten er i begge tilfælde en nedsættelse af marginalsatserne – der dog er temmelig „oversolgt“ i den offentlige præsentation. I begge tilfælde afskaffes bundskatten og (helt eller delvist) mellemskatten. Ud over en række andre finansieringskilder, bl.a. højere skat på kapitalindkomst, fast ejendom og/eller på Nordsøolie og multinationale virksomheder, kommer en god del af provenuet i begge tilfælde fra ændringer i arbejdsmarkedsbidrag og SP. I det radikale forslag fjernes fradragsretten for indbetalinger hertil, dvs. der er reelt tale om en forhøjelse af bruttoskatten.

Det socialdemokratiske reformforslag går videre, idet både SP og arbejds-

markedsbidrag foreslås afskaffet til fordel for en lønsumsafgift på virksomhederne på 20 pct. Det sker med direkte henvisning til at få en fordeling mellem traditionelle indkomstskatter og arbejdsgiveres sociale bidrag, der ligger nærmere på den, man har i andre EU-lande såsom Tyskland og Sverige. Det fremgår ikke af det skrevne materiale, hvad formålet er – der er kun argumenteret med, at arbejdsgiverne skal betale en højere direkte skat ligesom i andre lande. En reel tilnærmelse til den kontinentaleuropæiske model er der dog ikke tale om, idet der ikke er knyttet individuelle rettigheder til lønsumsafgiften, bortset fra at 2 pct. går til en fordobling af SP-indbetalingen. Ellers er der mere tale om en tilnærmelse til en klassisk nordisk model med lønsumsafgifter, som man i årtier har kendt det i Sverige. Da sigtet næppe er generelt at øge erhvervslivets omkostninger (hvilket dog let kunne blive en utilsigtet sideeffekt, jf. ovenfor), synes det at måtte være den rent psykologiske effekt, der sigtes imod. Det være sig følelsen af, at det bedre kan betale sig at arbejde, når der står en lavere trækprocent på skattekortet, fordi en del af skatten er skjult, eller en fremtidssikring mod skatteprotest, fordi skatten opleves lavere.

Hertil kommer dog i begge udspil en reel, men begrænset, sænkning af marginalsatterne, motiveret i ønsket om at øge arbejdsudbuddet for bedre at kunne leve op til målene i den såkaldte 2010-plan. Skatten på arbejde for lav- og mellemindkomster i Danmark ligger lige omkring EU-gennemsnittet – for en enlig med en gennemsnitsindkomst havde otte lande højere skat på arbejde i 2003, mens seks lande lå lavere, jf. OECD (2004a: 92); for lavindkomstgruppen lå syv lande højere, syv lande lavere, jf. også tabel 4.3. Men ikke desto mindre er der fra SF til Dansk Folkeparti enighed om, at indkomstskatten for lav- og mellemindkomster bør sænkes – hos de to sidstnævnte partier dog uden anden begrundelse, end at skatten efter deres opfattelse er for høj (www.sf.dk/index.php?article=3453; www.dansk-folkeparti.dk), mens de øvrige partier henviser til de forventede positive incitamenteffekter og eventuelt til problemet med at finansiere velfærdsstaten i fremtiden.⁸ Men på tværs af næsten alle partier er budskabet (2004) det samme – og næsten rituelt: „Der er behov for omfattende reformer af det danske skattesystem“ (www.danskfolkeparti.dk). Alt i alt er der således ikke meget, der tyder på en stabilisering af skattesystemet. Meget taler for, at skattereformer er kommet for at blive.

TABEL 4.3.

Skat på arbejde: gennemsnitsskat i pct. af bruttolønudgift for forskellige familietyper, 2003.
APW: Løn for gennemsnitlig industriarbejder

	ENLIGE		GIFT MED 2 BØRN
	67 pct. APW	100 pct. APW	100+67 pct. af APW
Belgien	47,5	55,3	48,5
Tyskland	46,7	51,3	43,0
Frankrig	37,6	47,9	39,9
Sverige	44,8	47,6	42,7
Ungarn	41,0	46,3	34,9
Italien	41,3	46,0	41,8
Østrig	40,2	45,0	34,4
Finland	39,5	44,5	38,4
Holland	37,6	43,0	37,3
Tjekkiet	41,8	43,5	39,3
Polen	41,6	42,9	42,4
Danmark	39,9	42,7	37,5
Tyrkiet	41,3	42,4	41,9
Spanien	32,8	37,6	34,1
Norge	33,7	36,8	31,6
Grækenland	34,3	34,3	34,3
UK	24,7	29,7	22,4
USA	27,3	29,6	25,0
Irland	16,7	24,5	15,7

Kilde: OECD (2004a: 92).

REFORMERNES EFFEKTER

Det er vanskeligt *helt* at forbigå spørgsmålet om reformernes effekter, når man skal vurdere de politiske forandringer af skattesystemet. Vi skal dog nøjes med at se på ét aspekt, nemlig den fordelingsmæssige effekt. Vi mangler endnu at se effekterne af de seneste tiltag i 2003–2004, men da skattelettelserne stort set udelukkende går til de beskæftigede, og da flertallet af beskæftigede ligger over midten i indkomsthierarkiet, er der næppe tvivl om, at effekten for befolkningen set over ét vil være en mindre omfordeling. Det samme gælder på langt sigt effekten af omlægningen af SP-ordningen.

Til gengæld har de mange ændringer frem til 2000 næsten været for-

delingsmæssigt neutrale. Danmark er et af de få lande i Europa, der ikke oplevede større økonomisk ulighed i 1980'erne og 1990'erne. I hvert fald ikke indtil sidste halvdel af 1990'erne. Det synes dog hverken at være omlægninger i skattesystemet eller ændringer i markedsuligheden, der har været hovedårsagen til, at man målt på den såkaldte gini-koefficient har kunnet konstatere en vis stigning i uligheden 1995-2000, jf. tabel 4.4. Gini-koefficienten varierer mellem 0 (alle har samme indkomst) og 100 (én person har al indkomst). I Danmark er koefficienten lav, navnlig sammenlignet med de angelsaksiske og sydeuropæiske lande. Når uligheden var let stigende i sidste halvdel af 1990'erne, skyldes det navnlig to overlappende forhold: stigende ulighed i formueindkomst (som beskatningen ikke har kunnet rette op på) og stigninger i indkomsten for den 99. percentil, dvs. for den ene pct., der har de højeste indkomster.⁹

Tabel 4.4. viser også, hvordan skatten udligner uligheden i personlig indkomst. Som det fremgår, er det ikke omfordelingen af skatten på indkomst, der er ændret. Den er stort set konstant, hvilket er ensbetydende med, at fordelingseffekten af 1990'ernes skattereformer er meget tæt på at være neutral. Til gengæld synes mulighederne ikke store for endnu en gang at lave en fordelingsneutral ændring af skattesystemet med sænkning af mellem- og topskatten. Det kan lade sig gøre, så længe gruppen med høje indkomster har store fradrag, hvis skatteværdi kan beskæres. Men efterhånden som denne mulighed udtømmes, indskrænkes muligheden for at flytte rundt på skattebyrden, uden at det mærkbart påvirker uligheden. Det gælder sågar forslag om at øge ejendomsskatterne til gengæld for en lettelse af indkomstskatten. Det er nemlig delvist to forskellige grupper, der får byrderne og fordelene.¹⁰

Det bekræftes også af tabel 4.5, der viser effekten på gini-koefficienten ved en isoleret øgning af skatten med 100 mio. samt effekten ved samtidig uddeling som ens ydelse til alle. Tabellen viser for det første, hvor meget mere mellem- og topskatten bidrager til at reducere uligheden end alle andre skatter. Dernæst viser den – meget logisk, men ikke altid erkendt – at højere skat næsten altid giver højere omfordeling. Selv den mest regressive skat af alle, en kopskat (samme kronebeløb for alle), virker jo neutralt for fordelingen, så længe alle får det samme ud. Alle andre skatter lægger større kronebeløb på de højere indkomster – også de såkaldte regressive skatter, selv miljøskatterne, der er de mest regressive af alle. Og de fleste offentlige ydelser går uforholdsmæssigt til de dårligere stillede. Når fradragene én gang er saneret, er det således et kunststykke at lave fordelingsneutrale

TABEL 4.4.

Bidrag fra personlig indkomst og kapitalindkomst til forskelle i disponibel indkomst for 25-59-årige, 1994-2000. Gini-koefficienter/ændringer i gini-koefficienter

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1994-2000
Gini personlig indkomst	38,6	38,7	38,1	38,2	38,6	38,9	38,7	+0,1
– skat heraf	-19,6	-19,4	-19,1	-19,1	-18,6	-19,6	-19,3	+0,3
Personlig indkomst efter skat	19,0	19,2	19,1	19,1	19,9	19,3	19,4	+0,4
Kapitalindkomst	0,6	1,1	1,5	2,3	2,6	3,2	3,9	+3,3
– skat heraf	0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,5	-0,7	-1,1	-1,2
Kapitalindkomst efter skat	0,7	0,9	1,3	2,0	2,1	2,4	2,8	+2,1
– pensionsindbetaling	-1,5	-1,4	-1,5	-1,6	-1,9	-1,3	-1,3	+0,2
Gini disponibel indkomst	18,2	18,7	18,9	19,5	20,1	20,5	20,9	+2,7

Kilde: Finansministeriet (2002b: 48).

skattereformer, for ikke at tale om skattesænkninger. Til gengæld er det ikke givet, at dette hensyn vil være lige så helligt i det 21. århundrede, som det var tilfældet i det 20. århundrede.

Det afgørende i nærværende sammenhæng er dog, at de mange skattereformer i 1980'erne og 1990'erne stort set synes at have været fordelingsmæssigt neutrale mellem høj- og lavindkomstgrupper i samfundet. Det er naturligvis vigtigt at holde in mente ved vurderingen.

INTERESSER, INSTITUTIONER OG IDEER

Set i et aktørperspektiv ville det være mest nærliggende at beskrive historien om skattepolitikken som en *interessekamp* mellem to hovedgrupper af aktører: På den ene side de borgerlige partier og deres bagland, der kæmper for at få sænket skatten generelt, og specielt for den bedrestillede del af befolkningen; og på den anden side de socialistiske partier, der dels ønsker at opretholde/udbygge den offentlige sektor og derfor prioriterer et højt skattetryk, dels prioriterer, at skattesystemet er mest muligt indkomstudlignende.

Set i dét perspektiv kan man måske betegne kampen som uafgjort, men med de socialistiske partier noget mere på hælene i slutningen af perioden end i starten. 1986-reformen var et kompromis, der hverken truede en

stor offentlig sektor eller den fordelingsmæssige profil. Det gjorde *Planen* i 1989, men den udmærkede sig netop ved *ikke* at blive gennemført. *Ny kurs* i 1993 var den socialdemokratisk ledede regerings værk, men lignede i fordelingsmæssig henseende 1986-reformen ved at sanere fradrag mod til gengæld at sænke skatteprocenterne.

Ikke alle elementer i skatteomlægningen i *Ny kurs* og senere reformer bidrog til udligning. Regeringen fik sin bruttoskat, men heri lå der ingen fordelingsmæssig gevinst. Den fik indført grønne afgifter, men de vendte den tunge ende nedad. Til gengæld fik man en finanspolitisk lempelse. Finanslovsforliget med de Konservative i 1995 gav en kortsigtet taktisk gevinst, men betød samtidig en varig afskaffelse af formueskatten. Til gengæld var pinsepakken i 1998 et rødt forlig, der navnlig udmærker sig ved den kraftige sanering af fradragene for boligejerne og begrænsning af pensionssparernes økonomiske fordele. Alligevel var reformen i bedste fald fordelingsmæssigt neutral.

Skattelettelsen i 2003/2004 var en mere rendyrket borgerlig sejr – men ikke mere, end at der i baglandet var stor utilfredshed med den manglende sænkning af topskatten. Alt i alt er billedet tæt på at være uafgjort. Når man alligevel kan tale om, at de socialistiske partier er på hælene, skyldes det dog først og fremmest, at de føler sig kaldet til selv at kritisere, at den markant mest omfordelende form for skat, nemlig indkomstskatten, er for høj. Det er da også forholdsvis nye toner.

Beskriver man historien som *problemløsning*, er der en forholdsvis klar linje i de skattepolitiske reformer: Man har – bevidst – søgt at sænke indkomstskatten, specielt marginalskatten, gennem en udvidelse af beskatningsgrundlaget (fradragssanering) samt til en vis grad ved at finde nye skatteobjekter, specielt grønne afgifter.

INSTITUTIONEL ARV OG SPORAFHÆNGIGHED

Det danske skattesystem er forblevet internationalt unikt i én henseende, nemlig derved, at sociale bidrag eller arbejdsafgifter stort set ingen rolle spiller. Skatten på arbejde falder næsten udelukkende på almindelig indkomstskat. Det er en institutionel arv, som man fra Finansministeriets side satte spørgsmålstegn ved i slutningen af 1980'erne, og Socialdemokraterne har fra tid til anden gjort noget lignende. Som nævnt er det *på langt sigt* ligegyldigt, om skatten betales direkte af arbejdsgiveren eller runder lønmodtagerens lønseddel først: Lønningerne må på langt sigt ventes at tilpasse sig.

Problemet er, med en vending fra Keynes, at „på langt sigt er vi alle døde“. Det vil være meget svært at overgå til større bidragsfinansiering, uden at lønomkostningerne på kort og måske endda mellemlangt sigt stiger. Derfor er det ikke så overraskende, at det danske system er forblevet unikt på dette punkt. Det er et klassisk eksempel på sporafhængighed – eller rettere: på omkostningerne ved at skifte spor. Medvirkende er dog også, at ingen aktører har haft en indlysende interesse i at ændre på systemet. Socialdemokratiet har flirtet med ideen, både i forbindelse med 1993-skattereformen og i 2002-oplægget. Men meget betegnende blev arbejdsgivernes planlagte bidrag i 1993-reformen afskaffet, og der har ikke været planer om at knytte individuelle rettigheder til bidragene, endsige overgå til en korporativ administration. Arbejdsmarkedsbidraget var ikke noget bidrag, men forblev en – fradragsberettiget – bruttoskat. Socialdemokratiets 2002-oplæg går heller ikke i kontinentaleuropæisk retning, men lægger snarere op til en lønsumsafgift efter svensk forbillede. Det er ikke ud fra oplægget muligt at se, hvad der er motivet, eller hvordan det skal gennemføres, men prognosen forekommer umiddelbart at være dårlig.

Indtil videre er efterlønsbidraget nok det, der kommer nærmest et sporskifte, fordi der er tale om en individuel rettighed. Men ordningen adskiller sig bl.a. fra den kontinentaleuropæiske model ved at være frivillig. I den analyserede periode har der ikke været andre ændringer, der kunne kandidere til et egentligt systemskifte. Til gengæld er der gennemført mange andre ændringer, som bryder ret markant med fortiden – og som typisk tager sig irreversible ud, når de først er gennemført. Tidligere tiders kraftige skattesubsidier til boligejerne og til pensionssparerne er der ikke mange i dag, som kunne forestille sig genindført. Karakteristisk nok er oppositionen som regel endt med at acceptere de gennemførte ændringer, selv om man umiddelbart ved gennemførelsen lovede at ændre dem tilbage. Det falder dog også ind i en dansk tradition, der har været forstærket af helst at gennemføre større reformer med brede flertal.

Det sidste har dog ikke kendetegnet perioden efter 1990, og man finder også undtagelser. SP-ordningen blev i 2002 ført tilbage til oprindelig skikkelse, jf. kapitel 3. Og Socialdemokratiet synes villig til at genindføre formueskatten. Desuden blev der i 1993 genindført progressiv kapitalindkomstbeskatning, selv om det brød symmetrien mellem negativ og positiv kapitalindkomst, som blev indført i 1986-reformen, og som Socialdemokratiet tog som præmis for 1989-oplægget *Gang i 90'erne*.

Alt i alt fremstår den institutionelle arv ikke som lige så tung på skat-

teområdet, som den gjorde på pensionsområdet. Den helt grundlæggende skattestruktur med hovedvægt på „regulære“ indkomstskatter frem for sociale bidrag er det svært at lave om på. Men mere konkrete ordninger synes ikke urørlige, og navnlig synes der ikke at være den samme grad af bindende institutionel dynamik, som det var tilfældet på pensionsområdet. Institutionerne på skatteområdet er lettere at ændre. Ikke desto mindre har man dog netop set en ganske stærk udvikling i retning af lavere marginalskatter. Spørgsmålet er så, hvad der giver den dynamik.

EN BUNDEN OPGAVE?

Et første bud kunne være, at politikerne i virkeligheden har stået og står over for en bunden opgave, hvor europæiseringen og globaliseringen tvinger til tilpasninger. Europæiseringsargumentet blev da også meget stærkt fremhævet i den offentlige debat sidst i 1980'erne, først med henblik på afgiftsharmonisering og grænsehandel, senere også med henblik på indkomstskatten. Allerede 1989-planerne viste dog, at aktørerne ikke tog afgiftsproblemet *helt* så alvorligt, som retorikken kunne give indtryk af – og reelt blev tilpasningsbehovet set i bagklogskabens lys aldrig noget reelt problem. Men her var det dog muligt at finde en udførlig argumentation. Det var straks vanskeligere, når det gjaldt indkomstskattens størrelse og den danske indkomstskattestruktur. Her var der også flittig brug af europæiseringshenvisningen, men meget få klare argumenter.

Det er vanskeligt at pege på motiverne. Det er muligt, at aktørerne har oplevet eller frygtet (måske *fornemmet*) – et reelt tilpasningsbehov. Det er dog nærliggende, at man har søgt at bruge EU til *blame avoidance* – som argument for at få reformer igennem, som man ellers ville have vanskeligere ved at finde opbakning til. Men det forekommer også i nogen grad at have været en slags ritualiseret henvisning. Som i *Gang i 90'erne*, hvor regeringens begrundelse lød: „En sådan omlægning er nødvendig, hvis danske virksomheder skal kunne udnytte mulighederne for vækst og fremgang inden for det nye åbne europæiske marked“ (Socialdemokratiet, 1989: 9). Punktum. Man kan dårligt nok tale om en europæiserings*diskurs*. Der synes snarere at være tale om en slags *shibboleth* – en påkrævet henvisning for at blive taget seriøst.

Det sidste gælder måske i endnu højere grad, når man kommer til *globaliseringen*. Henvisning til globaliseringen (i bestemt form!) er også blevet et påkrævet kodeord i den politiske retorik, i stigende grad også på

skatteområdet. Men her hører der dog en slags *diskurs* til – en forestilling om, at kapitalen vil søge hen, hvor selskabsskatten er lavest (der har medvirket til en nedadgående spiral for selskabsskatten i Europa), at høje skatter vil ødelægge konkurrenceevnen, eller at den ellers meget immobile europæiske arbejdskraft vil begynde at migrere ud fra skattemæssige incitamenter. At det selv for den plausible hypotese om selskabsskattens betydning har vist sig vanskeligt at finde empirisk belæg for sammenhængen (Garrett & Mitchell, 2001), er i den forbindelse mindre afgørende. Det er først og fremmest *forestillingen* om globaliseringen, der får politiske aktører til at handle, og den drivkraft har i forbindelse med selskabsskatten været ganske stærk.

I det hele taget synes det i højere grad at være *forestillinger eller diskurser* og i mindre grad institutioner, der strukturerer aktørernes handlinger på skatteområdet, vel at mærke i et samspil med interesser. Det synes vanskeligt at afskrive som ren legitimering af interesser, også selv om der er et vist fra- og tilvalg af forestillinger ud fra, hvordan de harmonerer med interesser, og selv om der er en ret omskiftelig kobling af problemer og løsninger på netop skatteområdet.

PROBLEMER OG LØSNINGER

Med lidt god vilje er der som nævnt en overordnet linje i de reformer, der er gennemført i dansk skattepolitik siden 1985: lavere satser for indkomst- og selskabsskatter, kombineret med udvidelse af skattegrundlaget samt nye skatteobjekter. Det er i grove træk en linje, der har været fulgt i de fleste lande, herunder også i de skattereformer, der er gennemført i Sverige (1981, 1990) og Norge (1992), samt i de reformer, der i disse lande p.t. er under forberedelse (betænkninger i henholdsvis 2002 og 2004). Ligesom i andre lande har skattepolitikken i stigende grad været set som et middel til ikke blot at løse skattepolitiske problemer, men også generelle økonomiske problemer, hvor skatten ses som kilde til en række uheldige, vækst- eller konkurrencehæmmende effekter.

Men bortset herfra er der overraskende mange skift i de problemer, der angiveligt skulle afhjælpes, og dermed også i koblinger mellem problem og løsning. Er det måske ligefrem sådan, at „problemer kommer og går, løsninger består“ – så det snarere er løsninger, der søger problemer, end omvendt? Og er det i givet fald udtryk for, at „problemerne“ mest fremhæves, fordi de kan legitimere interesser? Vi kan ikke besvare disse spørgsmål

fyldstgørende her – navnlig mangler vi ikke-efterrationaliseret information om, hvordan aktørerne tænkte. Men vi kan komme et stykke på grundlag af skriftlige kilder.

De fordelingspolitiske argumenter ligger uden for en „problem“-diskurs. De går helt tilbage til klassiske betragtninger om skatteevne – „de bredeste skuldre skal bære de tungeste byrder“ – og om, at „pengene ligger bedst i borgernes lommer“. Man må antage, at sådanne præferencer reelt spiller en betydelig rolle i alle reformer og reformtiltag, uanset om de fremhæves eller ej. Men retfærdighedsargumenter synes ret entydigt at være trængt tilbage til fordel for effektivitetsargumenter.

Figur 4.2 giver en oversigt over, hvilke argumenter der navnlig tages i brug i de eksplicitte argumentationer. „Målingen“ gør ikke krav på at være 100 pct. sikker, men giver en hurtig skitse ud fra de vigtigste dokumenter: Rapporter, pjecer, fremlæggelsestaler mv. Man skal dog være opmærksom på, at korte pjecer eller reformer gennemført uden større udredningsarbejde af naturlige grunde inddrager færre argumenter. Også dette gør målingen foreløbig og tentativ, hvilket dog er tilstrækkeligt til formålet her.

Fordelingspolitisk retfærdighed er eksplicit formuleret som argument i 1985/86, men glider stort set ud i regeringens store *Planen* og i Socialdemokratiets *Gang i 90'erne* i 1989 samt i den efterfølgende reform *Ny Kurs* fra 1993 (undtagen som nævnt i forsvaret for reformen på Socialdemokratiets partikongres). Det gælder også argumenter om skatternes passende højde. Derimod dominerer de fordelingspolitiske argumenter for skattelettelser til de lavtlønnede i pinsepakken over de økonomiske, specielt ved selve præsentationen. Noget lignende kan siges om skattelettelserne i 2003/04.

Modvirkning af skattetænkning var et hovedmotiv i 1985. Ikke overraskende går det også igen i Personskatteudvalgets betænkning fra 1992, og det er som regel også nævnt i forbindelse med de senere tiltag, herunder *Ny Kurs*. Men det er med aftagende intensitet – formentlig fordi det faktisk er lykkedes at begrænse fradragjagten.

Forenkling af skattesystemet er også et argument, der navnlig præger skattereformen i 1985 og rapporten fra Personskatteudvalget. Herudover nævnes det ikke meget – og det ville nok også være svært at overbevise vælgerne om, at det var opnået. Til gengæld tager økonomiske argumenter over.

De økonomiske argumenter vedrører først og fremmest opsparing, arbejdsmarked, EU og internationalisering. Vi skal her forbigå miljøhensyn, der blev introduceret af Personskatteudvalget i 1992 og blev en vigtig del af

FIGUR 4.2.

Oversigt over skiftende problemopfattelser i forbindelse med skattepolitiske udspil

	SKATTE- REFORMEN 1985/86	PLANEN 1989	GANG I 90'ERNE 1989	PERSONSKATTE- UDVALGET 1992	NY KURS 1993	PINSEPAKKEN 1998	SKATTE- LETTELSER 2003/04
Retfærdig fordeling mellem borgerne – eller mellem stat og borgere	++	-	-	+	(+)	++	+++
Modvirkning af skatterækning	+++	+	+	+++	++	-	-
Forenkling af skattesystemet	++	-	-	++	-	-	-
Øge opsparing/forbedre betalingsbalance	++	+++	(-)	(+)	neg.	++	neg.
Mindste lønpres via ny arbejdsløshedsfinansiering	-	+++	-	(+)	++	-	-
Mindste lønpres via skattelettelser	-	++	-	-	-	-	-
Mobilitet/fleksibilitet	-	-	-	+++	(+)	-	-
Øge arbejdsudbuddet	-	+++	-	++	+	-	+++
Mindste sort arbejde	-	+	-	+	-	-	-
Skønnet dynamisk effekt af indkomstskattelettelser	-	30 pct.	-	10 pct.	10 pct.	-	+
EU-tilpasning af skat og afgifter på varer	-	++	+++	-	-	-	-
EU-tilpasning af selskabsskat	-	-	-	-	-	++	-
EU-tilpasning af skattestruktur	-	-	+++	+	(+)	-	-
EU-tilpasning af marginalsatser	-	+++	-	++	+	-	-
Miljøhensyn	-	-	-	++	++	-	-

Anm: Antal + angiver styrken af pågældende hensyn.

legitimeringen af grønne afgifter i *Ny kurs* og den tilhørende skattereform i 1993.

De økonomiske problemer er dog skiftende. Eneste væsentlige kontinuitet fra 1985 til 1989 er opsparingshensynet. Ifølge *Planen* i 1989 var et af de tre mest grundlæggende strukturproblemer i dansk økonomi underskuddet på betalingsbalancen, som navnlig blev tilskrevet den utilstrækkelige private opsparing. Derfor var et hovedsigte at styrke opsparingen (Regeringen, 1989: 11-14). Dette mål var dog dårligt nok nævnt i Socialdemokratiets samtidige udspil *Gang i 90'erne*. Og inden det blev politisk muligt at gennemføre en reform, var opsparingsproblemet nærmest vendt 180 grader. Det akutte problem var nu, at den private opsparing var for stor. Godt nok var der nu tale om et *konjunkturproblem* (*Ny Kurs*, Regeringen, 1993: 13), måske yderligere forstærket af usikkerheden om fremtidens skattesystem. Derfor kunne man dårligt henviser til opsparingsproblemer i 1993. Løsningen var da heller ikke helt den samme. *Ny Kurs* byggede til forskel fra *Planen* på underskudsbudgettering, og der indførtes progressiv beskatning af positiv kapitalindkomst. Beskatning af kapitalindkomst havde de Radikale ellers en overgang foreslået helt afskaffet, og både *Planen* og *Gang i 90'erne* foreslog, at satsen blev sænket og gjort proportional. Resultatet i 1993 var altså ikke, at helt samme forslag blev knyttet til helt modsatte problem, men skiftet er alligevel bemærkelsesværdigt.

Opsparingsproblemet vendte ikke tilbage, undtagen som konjunkturproblem – i 1998 var der overophedning, i 2003/04 recession. Men ved begge disse sidste lejligheder blev der gennemført *permanente* ændringer af skattesystemet, begrundet i konjunktursituationen.

Det andet strukturproblem, som *Planen* tog sigte på, var arbejdsmarkedet, hvor sigtet dengang især var at mindske lønpresset via skattelettelser, via „privatisering“ af omkostningerne ved høje lønstigninger gennem en dagpengereform samt ved at øge arbejdsudbuddet. Ingen af disse hensyn var eksplicit nævnt i Socialdemokratiets *Gang i 90'erne*, og forestillingen om, at skattelettelser af sig selv (uden f.eks. trepartsforhandlinger e.l.) ville give mindre lønpres, døde hurtigt ud. Personskatteudvalget var mere forsigtigt, når det gjaldt effekterne på arbejdsudbuddet, og væsentligt mere skeptisk, når det gjaldt (politisk realistiske) ændringer af dagpengefinansieringen i form af en øremærket bruttoskat. I *Ny kurs* fremhæves navnlig det sidste – men der er ikke gjort meget ud af at sandsynliggøre den „pædagogiske effekt“ af de øremærkede arbejdsmarkedsbidrag, der nærmest synes at fungere som afværgeargument mod en egentlig finansieringsreform for

dagpengene. Der har ikke siden været talt om arbejdsmarkedsbidragets pædagogiske effekt.

Selve fremlæggelsen af pinsepakken refererer i øvrigt ikke eksplicit til sådanne effekter, hvorimod effekterne på arbejdsudbuddet sammen med konjunktureffekten var det bærende saglige argument bag skattelettelserne i 2003/2004 – selv om det knap blev nævnt i præsentationen i Folketinget. Det kan måske skyldes, at det er blevet så alment accepteret på Christiansborg, at lavere skatter vil gavne arbejdsudbuddet – og måske ligefrem er det eneste brugbare instrument hertil – at nærmere argumentation er overflødig. Eller det kan skyldes, at udbudsargumenterne reelt ikke har spillet så stor en rolle for beslutningstagerne.

(Andre) forvridningstab i form af for ringe mobilitet og fleksibilitet – var et af hovedargumenterne i Personskatteudvalgets betænkning, men dette argument er ikke meget nævnt i forbindelse med andre reformer. Noget lignende gælder sort arbejde, som fremhæves i *Planen* og i Personskatteudvalgets betænkning (sidstnævnte er dog ret illusionsløs med hensyn til effekterne), men ellers stort set ikke.

Det tredje „strukturproblem“ i *Planen* var EU-tilpasning af kapital-, vare- og personskatter. Siden er perspektivet gradvist blevet mere globalt. Tilpasning af selskabsskatten er det stabile element – dog ikke i 1985, hvor man kortvarigt satte selskabsskatten op – men det optræder ikke så meget i forbindelse med de store skattepakker. I 1998 var det på tegnebrættet, men blev ikke gennemført. Tilpasning af moms og afgifter på varer indgik heller ikke i 1985, men havde sin storhedstid i *Planen* og i *Gang i 90'erne*. Efter 1989 forsvandt dette problem hurtigt igen.

Derimod argumenterede *Planen* for en tilpasning af marginalskaternes niveau, mens *Gang i 90'erne* argumenterede for en tilpasning af personskatternes *struktur* (uden ændringer af niveauet). Personskatteudvalget afviste, at en strukturomlægning skulle have gavnlige effekter og fokuserede især på niveauet for de højeste marginalskatte som et potentielt problem. *Ny Kurs* repræsenterede nærmest et kompromis, hvor det akkurat blev nævnt, at arbejdsmarkedsbidraget betegner en nødvendig tilnærmelse, dog uden at det reelt spiller nogen større rolle i planen. Det er da også et af de argumenter, der har ligget dødt efter 1993 – indtil det blev genoplivet i Socialdemokratiets skatteudspil fra 2002. *Ny kurs* benchmarkede også de danske marginalskatte, men diskuterede i øvrigt ikke problemet nærmere. Kun Personskatteudvalget diskuterede eksplicit faren for, at høje personskatter fremover kunne få højtbeskattede danskere til at forlade landet – og her

tænkes naturligvis primært på de „nøglemedarbejdere“, der påvirkes af topskatten – en fremtidig fare, der for øvrigt fortsat diskuteres i bl.a. Velfærdskommissionens (2004a) rapport 12 år senere.

Endelig er det Personskatteudvalgets fortjeneste at have sat *miljøhensynet* på den skattepolitiske dagsorden – et hensyn, der også fremhæves i *Ny kurs* året efter, men atter er gledet ud i de senere år.

Det interessante er, at mens der – i hvert fald retrospektivt – har været en rimelig klar linje i de gennemførte reformer, har der altså været noget skiftende argumenter bag. Groft sagt gled opsparing og EU ud som argumenter, miljø kom ind som argument eller i hvert fald som legitimering. Når det gælder arbejdsmarkedets strukturproblemer, er det først og fremmest argumenter omkring arbejdsudbuddet, der har overlevet – men fra midten af 1990'erne i højere grad med fokus på de lavest lønnede, hvor det omkring 1990 specielt var de højeste marginalsatser, der bekymrede. Årsagen skal måske ses i det forhold, at et øget arbejdsudbud i stigende grad er blevet anerkendt som middel til at imødegå udgifter til et stigende antal ældre fremover.

IDEER OG INTERESSER

Som sagt er der en linje i den lange række af skattereformer. Selv om argumentationen ikke ligefrem er inkonsistent over tid, er det dog delvist skiftende problemer, der over tid søges løst med relativt ensartede midler. Eller sagt på en anden måde: Der er i nogen grad tale om, at løsninger søger problemer. Det kan også forklare, hvorfor der gennemføres *permanente* ændringer med henvisning til konjunkturproblemer. Og det er jo i det hele taget kendetegnende for politik, at løsninger, der afspejler interesser, søges legitimeret med de hensyn, der nu engang er for hånden. Altså at fordelingspolitiske interesser søges legitimeret med samfundsmæssige hensyn.

Spørgsmålet er dog, om ideer eller problemopfattelser ikke spiller en større rolle som så, altså om aktører ændrer deres præferencer eller i hvert fald udmøntningen af dem under hensyntagen til de problemer, der skal løses. Politikere kan næppe være helt upåvirkede af, at mange økonomer gennem de sidste par årtier har set skattepolitikken som et vigtigt led i den overordnede økonomiske strategi, fordi man i stigende grad har hæftet sig ved skatters væksthæmmende skadevirkninger.

Det er klart, at efterprøvningen af en sådan tese dårligt kan finde sted på de borgerlige partier, der alt andet lige har en præference for lavere skatter;

de nye økonomiske perspektiver passer så at sige som fod i hose til disse partiers grundlæggende ideologi. Derimod er centrum-venstrepartierne, som traditionelt har ønsket en høj økonomisk udligning og en høj social sikring, i nogen grad kommet under pres, fordi det medfølgende høje skattetryk antages at have en række negative økonomiske sideeffekter. Den kritiske test er at se på, hvordan disse partier reagerer på den situation. Vi skal i det følgende se på henholdsvis Socialdemokratiet og de Radikale.

Socialdemokratiet har traditionelt været optaget af at forhindre skatte-tænkning og sikre social udligning. Det giver – inden for rimelighedens grænser – præferencer for:

- sanering af specielt de fradrag, der benyttes af bedrestillede
- høj progression (en høj proportionalsskat er dog i sig selv socialt udlignende)
- formue- og lejeværdibeskatning, arve-/gaveafgift
- skat på erhvervslivet
- indkomstskat frem for vareskatter

Man kan også formulere det på den måde, at signifikante afvigelser fra disse principper repræsenterer nye ideer/nye oplevelser af interesser, eller politiske kompromiser.

Fradragssanering forblev en præference for Socialdemokratiet perioden igennem. Skattetænkningen blev der gjort op med i 1985 og 1993. I pinsepakken kom partiet (i lighed med sine nordiske søsterpartier) igennem med en større sanering af rentefradraget, end de fleste havde forventet. Beskatningen af frynsegoder blev skærpet – så meget, at skatteminister Ole Stavad fik ry for at være for nidkær. Og partiet stemte imod forslaget om retten til at trække privat sygeforsikring fra.

Progressionen forbliver ligeledes en præference. I 1989-udspillet rørttes der ikke ved den højeste trækprocent. Både i 1985 og i 1993 var Socialdemokratiet dog med til at sænke de højeste trækprocenter, så de kom ned på 62-63 pct., men modydelsen var en stigende bruttoficering af indkomstskatten. I 2002-forslaget blev den højeste marginalskat foreslået til 59 pct. – men nu til gengæld for en total aftrapning af ligningsmæssige fradrag for de højeste indkomster. Samtidig afskaffes mellemskatten, og der åbnes for at hæve grænsen for topskat, afhængig af, i hvor høj grad lettelsen viser sig selvfinansierende. Socialdemokratiet søger at bevare så meget som muligt af progressionen, men i erkendelse af marginals kattens uheldige virkninger.

Når partiet gik med til at fjerne formueskatten i 1995, skyldtes det derimod ikke noget sindelagsskifte, men en indrømmelse til de Konservative. Under samme overskrift falder forhandlingerne om en nedsættelse af lejeværdien året efter. Formueskatten er da også vendt tilbage i 2002/2004-forslaget.

Når det gælder erhvervsbeskatningen, har Socialdemokratiet selv foreslået nedsættelser, i 1998 endda til 26 pct. Her er der tydeligvis sket et sindelagsskifte. Derimod har man ikke foreslået nogen lettelse af momsen, men partiet har set det problematiske i de regressive grønne afgifter.

Alt i alt synes nye tanker om udbudseffekter og global konkurrence på skatten i meget betydelig grad at have slået rod i Socialdemokratiet som en præmis, hvorudfra partiet – defensivt – strukturerer sine præferencer.

Hos de Radikale er omslaget mere radikalt. Partiet har i de sidste 15 år været ret stærkt påvirket af fagøkonomiske strømninger – undertiden også de mere flygtige. Partiets forslag i 1990 om helt at fjerne kapitalindkomstbeskatningen er et eksempel. Det er i 2001-forslaget skiftet ud med krav om *skærpet* beskatning.

De Radikale er også et af de partier, der stærkest har slået på at sænke indkomstskatten, selv om den reelle nedsættelse i partiets forslag er af forholdsvis begrænset rækkevidde og forudsætter temmelig drastiske ændringer såsom afskaffelse af fradrag for faglige kontingenter. Der er ikke i det skriftlige programmateriale nogen særlig udførlig argumentation, men der henvises eksplicit til at nå 2010-planens målsætninger om en forøgelse af arbejdsstyrken – eller i det mindste af den leverede arbejdsmængde.

Alt i alt er det næppe nogen overdrivelse at sige, at forestillingen om skatternes udbudseffekter er blevet en del af det almindelige forestillingssystem på Christiansborg – for nogle partier defensivt, for andre offensivt. Selv om partierne i ret vid udstrækning plukker de argumenter, de kan bruge, og lader hånt om de analyser, de ikke bryder sig om, ser det ud til, at ideer faktisk *har* rimelig stor selvstændig betydning og i så henseende fungerer som en slags institutioner, der strukturerer præferencer.

D A G S O R D E N S F A S T S Æ T T E L S E

Hvem og hvad er det så, der sætter skatterne på den politiske dagsorden? Ligesom vi så ovenfor med pensioner, spiller den økonomiske konjunktur en vis rolle. 1986-reformen var en delvis undtagelse, til dels også skattelettelserne i 2003, mens navnlig reformerne i 1993 og 1998, fremskyndelsen

af skattelettelser i 2004 og planerne i 1989 var knyttet til den aktuelle økonomiske situation. I 1989 drejede det sig for regeringen navnlig om at bekæmpe underskuddet på betalingsbalancen, mens det socialdemokratiske udspil byggede på en finanspolitisk lempelse for at stimulere økonomien. Det samme gjorde reformerne i 1993 og forårspakken i 2004, mens 1998-reformen skulle stramme finanspolitikken. Der er først og fremmest tale om, at det er skatteplaner, der venter på en anledning til at blive realiseret, mens det på pensionsområdet mere var økonomien, der krævede et forbrugsbegrænsende tiltag.

Når det gælder aktører, finder vi på skatteområdet kun et enkelt eksempel på, at *medierne* har en dagsordensættende funktion. Kampagnen i 2000 var undtagelsen, der bekræfter reglen. Det siger ikke meget om, hvad der bestemmer skatte- og velfærdspolitikken. Men det siger noget om mediernes mere generelt. Eksemplet nuancerer forestillingen om, at mediernes politiske holdning ikke længere spiller den store rolle, og at det mest er fælles nyhedskriterier og -rutiner, der er afgørende. *Jyllands-Postens* kampagne var et eksempel på en veltilrettelagt kampagne, der næppe var kommet til verden i *Politiken* eller *Aktuelt*. Den prøvede at udnytte mediernes iboende logik ved at knytte kampagnen til dannelsen af skatteborgerforeningen. Det var dog ikke denne planlagte udnyttelse, der gav bevægelse i tingene – kampagnen var ved at ebbe ud, uden at der rigtigt var kommet medløb på den. Der kom først bevægelse, da der kom en Vilstrup-måling med et ualmindelig kraftigt udslag, der passede som fod i hose til diskussionen og skabte intern konflikt (og panik) i arbejderbevægelsen. *Derefter* blev sagen selvkørende – de øvrige medier kom med, og skatterne kom hurtigt på den politiske dagsorden og efter et par måneders yderligere panik og forvirring også på den politiske *beslutningsdagsorden* med nedsættelsen af skatteudvalget. Skatterne kom dog ikke på vælgernes dagsorden, og skatteudvalget blev nedlagt igen i 2002. Først i 2003 kom skatterne igen på den politiske beslutningsdagsorden.

Men ellers er det hverken mediernes eller økonomiske indikatorer, der leverer problemstrømmen, og det er i det hele taget problematisk at se dagsordensfastsættelsen som udslag af en kombination af strømme, selv om den økonomiske konjunktur er en af de faktorer, der kan sætte skub i tingene. Det er frem for alt *regeringen* og *til dels partierne i Folketinget*, der sætter dagsordenen på dette område – til dels støttet af ekspertdiskurser og af et vedvarende pres fra erhvervslivet og dets organisationer. Det er i øvrigt værd at bemærke, at det ikke altid er regeringen, der tager initiativet: Både skattereformen 1985 og nedsættelsen af personskatteudvalget i 1992

startede med initiativer i Folketinget: de Radikales beslutningsforslag i 1983, og enigheden mellem R, S og SF i 1991/92 om at kræve nedsættelse af et personskatteudvalg.

Betydningen af ekspertdiskurser skal ikke undervurderes; selv om det ikke har været enerådende, har et toneangivende perspektiv i det internationale økonomiske forskningsmiljø siden slutningen af 1980'erne fokuseret på skatters mulige incitaments- og forvridningseffekter. Et sådant perspektiv har ikke mindst præget OECD, hvor *Make Work Pay* fra midten af 1990'erne blev et mantra, og hvor man løbende overvåger incitamentsstrukturerne på kryds og tværs, f.eks. i årspublikationen *Taxing Wages*, der afløste den gamle *The Tax/Benefit Position of Production Workers*. Også i Finansministeriet har man i de senere år indført løbende overvågning af skatter og incitamenter. Men omvendt kan ekspertdiskurser overhøres – som det i årtier har været tilfældet med f.eks. danske økonomers diskussioner om lejeværdien.

HVEM BESTEMMER I BESLUTNINGSFASEN?

REGERING OG FOLKETING

Også når det gælder spørgsmålet om, hvem der har indflydelse på de skattepolitiske beslutninger, må man fremhæve *de folkevalgte* helt afgørende rolle. Regering og Folketing afgør forholdsvis suverænt, hvordan skattepolitikken skal se ud. I takt med at skattepolitikken i højere grad er blevet et led i den økonomiske politik, er skatteministeren og skattepolitikkerne til gengæld blevet frataget deres forrang på området, mens finansministerens og partiledernes rolle er blevet styrket. Kontrasten mellem forhandlingerne op til reformen i 1986 og de senere reformforhandlinger er i så henseende slående.

Under de skattepolitiske forhandlinger er det i udpræget grad de folkevalgte, der præger billedet. Undertiden i en grad, der næsten kan være demokratisk betænkelig på grund af forhandlingernes lukkethed. Det var gennem længerevarende, lukkede forhandlinger mellem regering og opposition, man nåede frem til skattereform I i 1985. Det var gennem knap så langvarige, men endnu mere lukkede forløb, man nåede frem til skattereform II – her foregik forhandlingerne blot *inden for* regeringen. Forhandlingerne i 1996 (der ikke førte nogen vegne) og i 1998 var mindst lige så lukkede og hemmelige. Og det gentog sig – primært mellem Venstre og de Konservative – i 2003/04.

Det er endvidere karakteristisk navnlig for alle 1990'ernes forhandlinger, at pressen stort set frem til slutningen af disse forhandlingsforløb ikke ved, hvad der foregår – som regel ved de ikke engang, at der foregår noget. Når den lukkede fase er forbi, er det begrænset, hvad der kan ændres. Man kan også i den forstand godt sige, at skattepolitikken helt suverænt er politikernes domæne. Hvad partierne vil – deres præferencer – kan til gengæld være skiftende og påvirket af andre aktører og diskurser.

PARTIERNE

Skattepolitikken er et af de områder, hvor de gamle *vælgerpartier* ikke altid er sat *helt* ud af spillet. Der har ikke været megen drøftelse i partierne af de konkrete reformer – ud over efterfølgende kritik. Men nogle af principperne har dog været diskuteret, og f.eks. præsenterede Uffe Ellemann-Jensen nogle hovedlinjer i det, der senere blev til *Planen*, på Venstres landsmøde i 1988. Skattepolitik er også et af de politikområder, der skrives ind i arbejds- og principprogrammer. Bl.a. blev Socialdemokratiets skatteplan vedtaget på kongressen i 2002, ligesom de Radikales 2001-udspil blev drøftet på landsmødet.

Men ellers har det været småt med medlemspartierne mulighed for at tage stilling til mere konkrete tiltag. Det følger helt automatisk af tilblivelsen af de konkrete udspil og af de korte forhandlingsforløb. Her er der ligesom på pensionsområdet en kontrast til de øvrige nordiske lande, hvor der dog typisk er *mulighed* for grupper inden for partierne til at mobilisere og kritisere, inden der træffes endelig beslutning.

ORGANISATIONERNE

Organisationerne har ofte blandet sig i skattedebatten. LO har endda ved en enkelt lejlighed (april 1998) udarbejdet eget forslag til en skattereform. Erhvervslivets organisationer og enkeltvirksomheder har ofte krævet skattelettelser, specielt på topskatten. Men organisationerne har ikke megen direkte indflydelse. I selve beslutningsprocessen og deres forberedelse indtages organisationerne efter alt at dømme ikke, end ikke uformelt. Da LO fremlagde sit skatteforslag i 1998, havde regeringen øjensynligt i det skjulte skrevet det meste af drejebogen til pinsepakken. Men organisationerne udgør dels en del af partiernes „bagland“ i bred forstand, dels kan de have betydning for den offentlige opinion. Formentlig gør det et vist

indtryk på højre side af Folketinget, når erhvervslivets organisationer kræver skattelettelser. Men dog ikke mere end at VK-regeringen i 2003 valgte at sidde kravet om lettelser af topskatten overhørig – med stærk kritik af skattelettelsen til følge.

EMBEDSMÆNDENE

Analysen giver ikke grundlag for at sige noget sikkert om embedsmændenes selvstændige politiske rolle. Embedsmændene er utvivlsomt grundlæggende loyale i forhold til ministeren, men på den anden side er der grænser for, hvor meget en minister kan styre embedsmændenes måde at tænke på. Det havde været interessant at kunne spore idéstrømme og initiativer mere, men det ville nærmest kræve deltagerobservation. Det er dog nok så interessant at se på *ministeriernes* præferencer og indflydelse. Her er det fremgået, at bestemte ideer eller perspektiver præger bestemte ministerier i en periode. Det er dog langt fra så tydeligt som ved arbejdsmarkedspolitikken, jf. analysen i det følgende kapitel, hvor man kunne observere karakteristiske forskelle mellem enkelte ministerier, uafhængigt af farven på den politiske ledelse.

Skattepolitikken formuleres som nævnt ikke kun i Skatteministeriet, men også andre steder, først og fremmest i Finansministeriet og Økonoministeriet, og først og fremmest via mere grundlæggende analyser; i selve den praktiske udformning af skattereformer er det Skatteministeriet, der står for arbejdet. Skatteministeriets egen analysekapacitet blev styrket betydeligt under Anders Fogh Rasmussen, der lod udarbejde skattepolitiske redegørelser, som først blev indstillet i 1996. Det er dog i nogen grad blevet kompenseret af dels en usædvanligt informationsmættet hjemmeside, dels af *Tidsskriftet Skat*. Der var i Anders Fogh Rasmussens tid som skatteminister betydelige forskelle i problemopfattelser og politikpræferencer mellem Skatteministeriet og Finansministeriet – bl.a. omkring behovet for en justering af skatterne til EU, og omkring opfattelsen af progressionsgraden i skattesystemet.¹¹ Men det var nok i højere grad ministrene, end det var embedsmændene, der var kilde til disse uoverensstemmelser.

MEDIERNE

Når det gælder medierne, er konklusionen forholdsvis entydig: Ved ét tilfælde havde medierne som nævnt held til – bevidst – at sætte en skat-

tepolitisk dagsorden, nemlig i 2000. Men ellers er skattepolitikken et af de områder, hvor mediernes rolle synes overordentlig ringe. Medierne har endda været notorisk dårlige til at fornemme, hvornår der var afgørende forhandlinger i gang – hvilket på den ene side har lettet mulighederne for at nå frem til enighed, men på den anden side også været bremsende for en offentlig debat om påtænkte foranstaltninger. Sat på spidsen fristes man til at sige, at medierne har „sovet i timen“ og været i en meget afhængig position i forhold til politikerne. Det gælder i endnu højere grad, når vi kommer til *substansen* i skattepolitikken. Medierne har været notorisk dårlige til at finde de „kritiske punkter“, som f.eks. den utilsigtede skattelettelse til pensionssparere i 1993 og til dels 2003/2004.

POLITIKERNES DOMÆNE

Alt i alt må man sige, at skattepolitikken i udpræget grad er politikernes domæne. Organisationer blander sig i den offentlige debat, men inddrages ikke i de konkrete beslutninger, og deres ønsker siddes ofte overhørig. Medierne har kun undtagelsesvist indflydelse på dagsordenen, og de udgør normalt heller ikke nogen „forstyrrende“ faktor under forhandlingerne. Dermed er man også fri for forstyrrende indflydelse fra vælgerpartierne – og fra borgerne. Selv frykten for vælgerne forekommer behersket. Specielt er det bemærkelsesværdigt, at man har været i stand til voldsomt at beskære rentefradraget – og i øvrigt også andre ligningsmæssige fradrag (selv om det sidste nok har været mindre synligt). De politiske beslutningstagere har således haft forholdsvis frit spil – og de har brugt det til at gennemføre ganske betydelige ændringer. Ændringer, som i øvrigt synes at have været rimeligt afbalancerede i den forstand, at der frem til 2000 ikke var de store effekter på fordelingen i samfundet. Derfor er det også svært at udpege bestemte kræfter som tabere eller vindere indtil 2000.

Så spørgsmålet om, hvem og hvad der har bestemt den skattepolitiske udvikling, må først og fremmest besvares med, at det har de folkevalgte politikere. Men svaret er ikke fuldstændigt. Politikerne har handlet inden for nogle institutionelle rammer, som de ikke har været fuldstændigt herre over. Først og fremmest er det danske skattesystem kendetegnet ved en helt usædvanlig høj vægt på „rene“ indkomstskatter, hvor man i stort set alle andre lande lægger større vægt på sociale bidrag eller lønsumsskatter – hvilket dog ikke er ensbetydende med, at skatten på arbejdskraft er specielt høj i Danmark; derimod er den usædvanlig *synlig*. Det sidste har – formentlig

sammen med en diffus fornemmelse af, at det kunne blive besværligt eller ligefrem ufordelagtigt at være „anderledes“ – været årsag til visse tilløb til ændringer, specielt fra Socialdemokratiets side. Partiet har imidlertid måttet sande, at det vil være overordentligt vanskeligt at komme fra det danske spor over på et andet spor, først og fremmest fordi det let ville øge lønomkostningerne.

Det er et klassisk eksempel på sporafhængighed. Havde der været et stærkt ydre pres for at gennemføre sådanne ændringer, kunne omkostningerne ved at skifte spor dog muligvis være overvundet. Og ud over denne grundlæggende sporafhængighed har det vist sig muligt at gennemføre ganske betydelige ændringer. Vi finder ikke tilnærmelsesvis den samme institutionelle bundethed på skatteområdet, som vi har set på pensionsområdet.

Det ydre pres synes også til at overse. Vi har ikke rubriceret EU som selvstændig aktør i de danske skattepolitiske beslutninger. Det ville være for meget at sige, at EU ikke har haft betydning. Det mest spektakulære udtryk herfor var underkendelsen af den såkaldte Ambi – en momslignende skat, der blev indført for at aflaste arbejdsgiverne for en række omkostninger for at forbedre konkurrenceevnen efter de store lønstigninger i 1987. Men bortset fra de selvpåførte kvaler ved ikke at ville lave en mere synlig skat var det et relativt begrænset problem, der umiddelbart kunne kompenseres ved at hæve momsen. I forbindelse med EU's Indre Marked var der en overgang betydelig bekymring – delvis ægte, delvis taktisk, delvis rituel – for, hvad det ville betyde for de danske skatter. Men de snærende direktiver udeblev, og grænsehandelsproblemerne var ikke større, end at de kunne overkommes. De har haft betydning for muligheden for at føre sundhedspolitik via „giftskatter“, men de finansielle konsekvenser har været til at overse. Vi skal ikke gisne om, hvordan det vil gå i fremtiden – de underliggende hensyn for EU vil være arbejdskraftens fri bevægelighed, unfair skattekonkurrence og skjult importdiskrimination. Men det er med henblik på den analyserede periode iøjnefaldende, at henvisninger til EU siden 1993 stort set er gledet ud af den danske skattepolitiske debat.

Til gengæld er henvisninger til internationaliseringen eller globaliseringen blevet noget hyppigere. De har i Danmark – som i det øvrige Europa – været medvirkende som begrundelse for at sænke selskabsskatterne i et forløb, der i nogen grad kan beskrives som *a race to the bottom*. Det hører dog med til beskrivelsen, at en god del er tilvejebragt ved fradragssaneringer o.l. – og at selskabsskatternes provenu i øvrigt er begrænset sammenlignet med indkomstskat, moms og afgifter. Nok så bemærkelsesværdigt er det

dog, at empiriske studier har haft svært ved at bekræfte den underliggende kausalteori om en systematisk sammenhæng mellem selskabsskat og investeringsmønstre, hvilket har befordret den tolkning, at det i højere grad er *diskursen* om globalisering, der har fået politikere til at handle *proaktivt*, ikke som reaktion på allerede konstaterede problemer.

Diskussionen om det ydre pres kan ifølge sagens natur ikke afklares, fordi den mest drejer sig om fremtidige problemer, der kan tænkes at opstå. Dog har der været faneflugt fra den første generation af globaliseringsforestillinger, der udråbte skattetrykket som sådan som en begrænsning – hertil har for mange højskattelande efterhånden gennem for mange år klaret sig bedre end spået. I dag går diskussionen i højere grad på bestemte skatteformer som f.eks. selskabsskatten. Traditionelt har personskatterne ikke været anset som nogen begrænsning, fordi arbejdskraften i Europa er uhyre lidt mobil. Også her har der været talt om, at det kan ændre sig; en argumentation, der synes at have gjort et vist indtryk på politiske beslutningstagere, er argumentet om, at højtlønnede, globalt orienterede elitearbejdere kan søge til andre lande, hvis skatten er lavere. Igen er der dog tale om proaktive handlinger på *mulige*, men endnu ikke konstaterede problemer.

Forestillingerne om globaliseringens mulige effekter på elitearbejdskraften er komplementære i forhold til et generelt ændret syn på skatter i betydelige dele af den økonomiske teori. Først og fremmest er skatternes udbudseffekter kommet i fokus. Hvor man tidligere var tilbøjelig til at mene, at skatters forvriddningseffekter op til en grænse på måske 60 pct. var til at overse, synes forestillingen om skatternes begrænsning af arbejdsudbuddet at være blevet bredt accepteret på Christiansborg med tilhørende ministerier. Det er ikke et isoleret dansk fænomen, men genfindes i de fleste andre lande og afspejles også i en høj prioritering hos OECD. Syretesten på, at ideer får aktører til at handle anderledes, end de ellers ville have gjort, finder man ikke i de borgerlige partiers brug af argumenterne, der er bekvemme i forhold til præferencer, man i forvejen har. Syretesten finder man snarere i Socialdemokratiets 2002-skatteprogram, der lægger afgørende vægt på lavere marginalskatter – og endda markedsfører lavere skat som et argument for at stemme på Socialdemokratiet – men samtidig må ty til forholdsvist fantasifulde krumspring (aftrapning af fradrag for høje indkomster) for at begrænse de fordelingsmæssige konsekvenser. Det er et klassisk eksempel på, hvordan ideer strukturerer præferencer på næsten samme tvingende måde som institutioner i mere snæver forstand.¹²

Skattepolitikken fremstod i en længere årrække som fastlåst og må vel også

anses for et af de vanskeligste områder at ændre på. Ikke desto mindre har der fra 1985 til 2001 og med lidt god vilje 2004 nærmest været tale om en permanent skattereform, hvor der er gennemført endog meget betydelige – og formentlig overvejende irreversible – ændringer. Man kan diskutere, om hyppige skatteændringer er en dyd, men det viser i det mindste en overordentlig stor beslutningskapacitet i det danske politiske system.

Til gengæld har det været småt med både partiers og almindelige borgeres mulighed for at diskutere beslutningerne. Det er også karakteristisk, at den skattepolitiske diskurs på eliteniveau er blevet stadig mere præget af effektivitetsargumenter, mens befolkningen i langt højere grad tænker om skattepolitik i termer af retfærdighedsargumenter. Ironisk nok kan de to tænkemåder mødes. Argumentet om, at det skal kunne betale sig at arbejde, refererer i en ekspertdiskurs overvejende til et effektivitetshensyn, mens det hos almindelige borgere formentlig udelukkende tolkes som et retfærdighedsargument. Der kan i øvrigt konstateres ret betydelige forskelle mellem befolkningens skattepolitiske præferencer og de fremherskende præferencer på Christiansborg, bl.a. har indkomstskatten væsentligt større sympati og momsens væsentligt lavere sympati blandt borgerne (Goul Andersen, 2003f). Desuden har borgerne i perioden været langt mindre optaget af skatterne, end man har været på Christiansborg (og i medierne). 1985-reformen blev forholdsvis positivt modtaget blandt vælgerne, reformerne i 1993 og 1998 overvejende negativt, mens skattelettelserne i 2003/2004 blev modtaget med relativ ligegyldighed, men dog overvejende accept. Set ud fra et demokratisk synspunkt er det dog ikke så meget resultaterne, men derimod processerne, der falder i øjnene som problematiske. Spørgsmålet er så, om der var kommet lige så omfattende ændringer ud af en mere demokratisk proces – og om det i givet fald skal tælle som et plus eller et minus.

NOTER

- I A-kassebidraget (ekskl. administration) for en fuldtidsforsikret efter gammel ordning er pr. 1. januar 2004 332 kr. pr. måned. For en fuldtidsforsikret under ny ordning er

a-kassebidraget 265 kr. pr. måned, og efterlønsbidraget 374 kr. pr. måned. Til gengæld kan efterlønsbidraget tilbagebetales, ligesom ikke-udnyttet ret til efterløn præmieres. Skønt der er tale om en individuel rettighed, er der dog tale om en her og nu-finansiering, ikke fondsopsparring.

- 2 I medfør af L 185: Forslag til lov om ændring af lov om påligningen af indkomstskat til staten (ligningsloven) og lov om indkomstskat for personer mv. (personskatteloven) (Fremrykning af lavere skat på arbejdsindkomst) af 17.3.2004 (på http://www.erhverv.toldskat.dk/obj.asp?o_id=204224&ov_id=0) falder tallene for 2004 til hhv. 42,9, 49,2 og 62,9 pct.
- 3 Det er i øvrigt lidt ironisk, at insider/outsider-teorien anvendes netop på Danmark, hvis strukturer på arbejdsmarkedet netop ikke lægger op til store insider/outsider opdelinger sammenlignet med de kontinentaleuropæiske arbejdsmarkeder (Goul Andersen & Bendix Jensen, 2002).
- 4 Det er i øvrigt sandsynligt, at denne markante sammenkædning af EU og omstilling af velfærdsstat og skatter var med til at styrke grundlaget for det danske nej ved Maastricht-afstemningen i 1992 og igen i 2000. Det gjorde i hvert fald en kampagne, der spillede på utryghed ved velfærden, langt mere troværdig.
- 5 Effekterne kan være betydelige. F.eks. skyldes hovedparten af forskellen i det offentlige udgiftstryk i Danmark og Tyskland, der i OECD-statistikker typisk ligger på godt 10 pct. af BNP, forskelle i beskatning af overførselsindkomster (der typisk er skattefri i Tyskland og derfor mindre), forskelle mellem at give tilskud eller fradrag til de samme grupper (f.eks. børnefamilier) samt en lang række andre bogholderitekniske forhold (Det økonomiske Råd, 1989; Goul Andersen & Christiansen, 1991; Finansministeriet, 1998b).
- 6 Ønsket om hel eller delvis egenfinansiering af arbejdsløshedsforsikringen var en af Venstres systemforandrende visioner i 1980'erne, som også gentagne gange blev luftet på landsmøderne. Det lykkedes også at hæve egenbetalingen, men ikke i en grad, der ændrede systemet.
- 7 Det følgende er lidt et stykke aktionsforskning – dog ganske ufrivilligt. Den ene forfatter til bogen her (Jørgen Goul Andersen) var 1-2 uger tidligere blevet ringet op og havde en længere samtale på op mod en times tid om den danske velfærdsstats aktuelle tilstand. Først og fremmest en afvisning af forskellige verserende myter og overdrivelser af problemer og om den danske velfærdsmodels styrker. Men også undervejs med en påpegning af, at det er serviceudgifterne (og ikke overførslerne), der er de svære at styre. Det vidste man i 1980'erne, hvor man fik styr på serviceudgifterne, men glemte overførslerne. Nu var man ved at begå den modsatte fejl – serviceudgifterne var steget med næsten 20 pct. i faste priser siden 1992, væsentligt mere end tilsigtet. Desuden blev det påpeget, at vælgernes oprindelige begejstring for de grønne afgifter var ved at være stærkt kølnet. Endelig blev det også diskuteret, hvilke skatter der var de mest upopulære, hvor det en passant blev nævnt, at det var ejendomsskatterne, der havde udløst det californiske skatteoprør i 1970'erne. Det sidste var i øvrigt blevet misforstået af journalisten som en nyere hændelse. Ellers var citaterne korrekte (uden at være tjekket), men interviewet var blevet klippet radikalt op. Andre dele af interviewet blev først bragt langt senere, i øvrigt loyalt gengivet. At det var en artikel med krudt i, blev klart, da interviewpersonen på vej til lufthavnen fra en conference i udlandet

uventet blev ringet op af Radioavisen på mobiltelefonen og indtrængende blev bedt om et interview, hvilket måtte afslås.

- 8 Det kan måske forekomme ulogisk, at *lavere* skat foreslås som løsning på, at staten kommer til at mangle penge. Men som det hedder på Det Konservative Folkepartis hjemmeside (www.konservative.dk), der i så henseende er ret repræsentativ:

„Det danske velfærdssamfund vil i de kommende år komme under pres. Der bliver stadig færre i den erhvervsaktive alder. Der kommer flere ældre ... De kommende års store udfordring bliver at finansiere de offentlige serviceydelser. Der er brug for en mere langsigtet politik, hvor målsætningen om en øget privat beskæftigelse understøttes af initiativer, der øger gevinsten ved at arbejde ... De høje skatter på den sidst tjente krone udhuler grundlaget for finansieringen af de offentlige serviceydelser. Det skyldes særligt, at de høje skatter reducerer arbejdslysten.“

Tilsvarende hedder det hos de Radikale (www.driv.dk):

„Frem mod 2010 er der behov for omkring 85.000 ekstra årsværk, hvis velfærden skal bevares med det nuværende skatteniveau. Hvis denne opgave skal løftes, er der behov for at lempe skatten på arbejde, for at øge arbejdsudbuddet.“

Forventningen er altså i begge tilfælde, at provenugevinsten ved et ekstra arbejdsudbud mere end opvejer provenutabet ved en skattelettelse. Det er med andre ord Laffer-kurven om igen – ikke længere som kontroversiel ide som i *Planen* fra 1989, men som mainstream Christiansborg-opfattelse.

- 9 At uligheden i kapitalindkomst er vokset, kan skyldes flere faktorer: Dels var der store formuegevinster på værdipapirer i sidste halvdel af 1990'erne, dels blev formueskatten afskaffet i 1997. En tredje årsag er stigende ejendomsvurderinger. Modsat f.eks. i Sverige regner man nemlig i Danmark som regel en lejeværdi med ved opgørelse af indkomsten – et „imputeret afkast“ på (typisk) 4 pct. af ejendomsvurderingen. Det betyder, at uligheden alt andet lige stiger, når ejendomspriserne går op – og falder, når ejendomspriserne går ned. Dog ikke voldsomt – det har navnlig betydning for placeringen af pensionister, mens det for den øvrige befolkning udlignes af, at andelen af boligejere er størst i de dele af landet, hvor indkomsten er lavest og vice versa.
- 10 Faktisk viser det sig, at grundskylden er svagt regressiv, hvorimod ejendomsværdiskatten er let omfordelende, endda lidt mere end bundskatten, men markant mindre end mellem- og topskatten (Det økonomiske Råd, 2001: 156).
- 11 En af Skatteministeriets fortjenester under Anders Fogh Rasmussen var at påvise, at Finansministeriet faktisk tog fejl i opfattelsen af, at skattesystemet de facto ikke var progressivt: Skatteministeriet viste, at det dækkede over en markant progression hos såvel enlige som gifte/samlevende – en progression, der forsvandt, når de to grupper blev slået sammen (Skatteministeriet, 1989). Men siden har det været småt med sådanne observerbare konflikter.
- 12 De nye forestillinger forklarer også, hvorfor man kan foreslå skattelettelser som løsning på et ældreforsørgelsesproblem.

ARBEJDSMARKEDSREFORMERNE – EN KONTINUERLIG STRAMNING

Den danske arbejdsmarkedspolitik blev forandret ganske betydeligt i løbet af 1990'erne. Det kendetegner dog de mange analyser af disse forandringer, at der hersker en vis uenighed om, hvorvidt der er tale om et radikalt brud med fortiden eller om kontinuitet med en række justeringer. En del af uenigheden bunder imidlertid i, om man ser på den underliggende problemopfattelse, det lovgivningsmæssige indhold i reformerne, eller de faktiske konsekvenser for de ledige.

Når det gælder fasen forud for de politiske beslutninger, argumenterer en række forfattere for, at der er sket et paradigmeskifte i den måde, hvorpå de politiske aktører opfatter og taler om problemer og løsningsforslag (f.eks. Torfing, 2003; 2004; Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2003). Dette grundlæggende diskursive skifte kan måske sammenfattes som en ændring fra 1970'ernes og 1980'ernes konjunkturparadigme til 1990'ernes strukturparadigme. Med konjunkturparadigmet henvises til en opfattelse af, at arbejdsløsheden stort set vil forsvinde, hvis blot efterspørgslen efter arbejdskraft kan øges tilstrækkeligt, f.eks. i kraft af en forbedret konkurrenceevne. Strukturparadigmet ser derimod arbejdsløsheden som overvejende strukturel, begrundet i et misforhold mellem lønniveau og kvalifikationer for dele af arbejdsstyrken, i manglende faglig og geografisk mobilitet, eller i utilstrækkelige incitamenter til at arbejde mv. Ud fra denne opfattelse vil et opsving netop ikke bringe alle i arbejde. Der er fortrinsvis tale om en strukturel eller „naturlig“ ledighed, og så snart ledigheden når ned på dette niveau, vil arbejdsgiverne begynde at konkurrere om den arbejdskraft, der allerede er i beskæftigelse – med den konsekvens, at lønningerne stiger uhæmmet, og opsvinget går i stå.

Denne ændrede problemopfattelse afspejles også i lovgivningen, der på væsentlige punkter bryder med 1970'ernes og 1980'ernes arbejdsmarkedspolitik. På den ene side i form af en række stramninger af rådighedsforpligtelsen og dagpengeperiodens længde, på den anden side i form af en mere

individualiseret indsats – individuelle handlingsplaner – der sigter mod at bringe den ledige i arbejde. Nogle har også talt om et skifte fra „ret til forsørgelse“ til „ret til selvforsørgelse“.

Til gengæld er det mere usikkert, hvor store ændringer der er sket i frontlinjemedarbejdernes behandling af den enkelte ledige – dvs. i adfærd hos personalet i AF, a-kasser og kommuner, både når det gælder den individualiserede indsats, og når det gælder håndhævelsen af stramningerne. Det kunne f.eks. se ud til, at der findes veje til at omgå beskæringen af dagpengeperioden. Det begrænsede antal forsikrede ledige, der er faldet ud af dagpengesystemet – et maksimums skøn på under 1600 personer halvårligt i perioden fra 1996 til 1999 (dog stigende over tid), jf. en opgørelse fra Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen (2000) – er måske den største indvending imod, at arbejdsmarkedspolitikken reelt skulle være blevet så meget strammere. Det lave antal skal dog ses i lyset af såvel den gradvise indfasning af de nye regler samt højkonjunktoren fra 1994–2001, der dæmpede lovgivningens socialpolitiske konsekvenser ganske betydeligt.

Gennembruddet var den såkaldte arbejdsmarkedsreform I, der blev vedtaget i 1993 og bl.a. introducerede en lang række nye aktiveringsinstrumenter, afskaffede genoptjeningsretten til dagpenge via aktivering, reducerede dagpengeperioden fra de facto ca. otte et halvt til syv år og etablerede en ny decentral korporativ styringsstruktur. De fleste af disse tiltag var tænkt som løsninger på arbejdsmarkedets strukturproblemer. Den nye politik med tilhørende styringsstruktur skulle sikre et større, mere fleksibelt og mere kvalificeret udbud af arbejdskraft. Samtidigt skulle den nye politik også løse de sociale problemer knyttet til (strukturel) arbejdsløshed.

Den første reform indeholdt dog også en række politikker, der i forlængelse af reformer vedtaget i 1992 sigtede mod reduktion af arbejdsstyrken (udvidet adgang til forældre-/uddannelsesorlov, sabbatorlov, udvidelse af overgangydelse til 50–54-årige mv.). Disse sidste tiltag lignede til forveksling 1970'ernes forsøg på at reducere ungdomsarbejdsløsheden ved at etablere efterlønsordningen. I 1993 var disse arbejdskraftreducerende politikker dog primært drevet af en kortsigtet politisk strategi, der gik ud på at knække ledighedskurven – helst inden det forestående folketingsvalg i 1994. Indlejrningen af 1990'ernes arbejdsmarkedspolitik i strukturtankegangen bliver langt mere entydig i de efterfølgende „justeringer“ af arbejdsmarkedsreform I, hvor de arbejdskraftreducerende politikker gradvist udfases, mens kortere og kortere dagpengeperiode, strammere rådighedsregler og stigende kontrol gradvist indfases, jf. figur 5.1.

Kapitlet koncentrerer sig om de ændringer, der ud over den første arbejdsmarkedsreform blev vedtaget i finanslovsaftalen for 1995 (Serviceeftersynet), 1996 (arbejdsmarkedsreform II), 1999 (arbejdsmarkedsreform III) samt „Flere i arbejde“-forliget fra 2002. Dermed berøres kun perifert de mindre justeringer af aktiveringsinstrumenterne, der blev foretaget i finanslovs-aftalerne for 1997, 1998, 2000 og 2001, ligesom vi ikke skal foruddiskontere resultatet af strukturreformen i 2004.

Ændringerne i kontanthjælpssystemet, f.eks. Lov om aktiv socialpolitik fra 1998, vil kun blive perifert beskrevet. Historisk er socialpolitikken delvist præget af andre problemer og andre aktører. Samtidig virker skiftet fra „passiv“ til „aktiv“ mindre markant, da kontanthjælpsmodtagere aldrig i samme omfang som dagpengemodtagere har været „fredet“. Elementer af aktivstrategien kan spores langt tilbage i kontanthjælpssystemet. Revalideringsloven fra 1960 indeholdt nogle af de grundprincipper, der senere blev udmøntet i 1970'ernes store socialreform. Revalideringsindsatsen var udmålt skønmæssigt, decentraliseret til kommunalt niveau og formålsbestemt i forhold til arbejdsmarkedet. I formålsparagraffen til ændringerne i forsorgsloven i 1961 anføres det „at det offentlige, hvor forholdene tilsiger det, kan tilstræbe at yde bistand med henblik på i stedet for understøttelse at skaffe hjælpøgende mulighed for erhvervsmæssigt arbejde for at udvikle eller genoprette hans erhvervsevne“ (citeret fra Johansen, 1982: 85).

Den lovgivningsmæssige udvikling i 1990'erne tyder dog på, at kontanthjælpssystemet og dagpengesystemet nærmede sig hinanden – ikke hvad angår aktørerne, men derimod hvad angår problemforståelse i henholdsvis arbejdsmarkeds- og socialpolitikken. Man kan måske ligefrem tale om læring – eller i det mindste erfaringsudveksling på tværs af de to systemer. De første erfaringer med en mere aktiv indsats blev gjort blandt de 18-19-årige kontanthjælpsmodtagere,¹ hvorefter målgruppen langsomt blev udvidet til øvrige kontanthjælpsmodtagere – også kontanthjælpsmodtagere, der på grund af sociale problemer ikke umiddelbart kan stilles til rådighed for arbejdsmarkedet – og til dagpengemodtagere.

Fokus for dette kapitel er at analysere tilblivelsen af de vigtigste ændringer af arbejdsmarkedspolitikken. Hvem var med? Hvad styrede aktørerne? Og hvordan blev beslutningerne taget? Det betyder ikke, at implementeringsprocessen helt negligeres. Det er velkendt, at den politiske proces fortsætter i implementeringsfasen, hvor arbejdsmarkedets parter har en betydelig indflydelse på den konkrete udmøntning af arbejdsmarkedspolitikken. Det blev forstærket med etableringen af den nye decentrale styringsstruktur med

FIGUR 5.1.

De vigtigste arbejdsmarkedspolitiske beslutninger, 1978-2002. Arbejdsmarkedsreform I, II, III. "Serviceeftersyn" og "Flere i arbejde" mv.

1978:	Arbejdstilbudsloven
	<ul style="list-style-type: none"> – Ret til jobtilbud på minimum 26 uger efter dagpengeperiodens udløb (2,5 år) – Under 25 år jobtilbud efter 1 års ledighed
1979:	Efterlønsordning etableres
1985:	Uddannelses- og iværksættetrydelse
	<ul style="list-style-type: none"> – Andet jobtilbud erstattes med uddannelsesstilbud eller iværksættetrydelse
1992:	ATB-UTB-reform
	<ul style="list-style-type: none"> – Bl.a. mulighed for fremrykning af arbejdstilbud for 25-årige
1993:	Arbejdsmarkedsreform I
	<ul style="list-style-type: none"> – Dagpengeperiode max. 7 år (4+3). Ret og pligt til aktivering 1 år ud af de sidste 3 år. Ingen genoptjening af dagpengeret ved støttet beskæftigelse – Tidlig behovsorienteret aktivering for udsatte grupper – Decentralisering af aktiv arbejdsmarkedspolitik til 14 regioner – Individuelle handlingsplaner for langvarigt ledige
1994:	Finanslovsaftalen for 1995 ("Serviceeftersyn")
	<ul style="list-style-type: none"> – Ret og pligt til aktivering efter 4 år – Opstramning af rådighedsregler (skærpede sanktioner ved afslag; intensiveret rådighedskontrol; effektiv karantæne) – Forlænget dagpengeret for 50-59-årige – Sabbatorlov afvikles – Forældreorlov reduceres (afskaffet fra 2002)
1995:	Finanslovsaftalen for 1996 (arbejdsmarkedsreform II)
	<ul style="list-style-type: none"> – Dagpengeperiode max. 5 år (2+3) – Ret og pligt til aktivering på fuld tid efter 2 år – Først ret til dagpenge efter 52 ugers beskæftigelse mod tidligere 26 uger – Særlig ungeindsats. Ledige under 25 år uden kompetencegivende uddannelse får ret og pligt til uddannelse i 18 måneder efter 26 ugers ledighed. Uddannelsesydelse svarende til halv dagpengesats – Pligt til at tage "rimeligt" arbejde efter 6 måneder – "Passiv rådighed" under uddannelse – Transportkrav øget fra max. 3 til max. 4 timer dagligt – Puljejob for svage ledige – Skærpede sanktioner ved afslag af aktivering – Overgangsydelse afvikles

1997-1998: Finanslovsaftalen for 1997 og 1998: Kun mindre ændringer

1999: Finanslovsaftalen for 1999 (arbejdsmarkedsreform III)

- Dagpengeperiode max. 4 år (1+3)
- Ret og pligt til aktivering efter 1 år
- Afskaffelse af forlænget dagpengeret for 50-54-årige
- Pligt til at tage "rimeligt" arbejde uden for eget fag efter 3 måneder
- Adgang til uddannelsesorlov afvikles først for ledige, dernæst for alle
- Måltrening af lediges uddannelse
- Ledige skal tilmeldes AF fra første ledighedsdag
- Reform af efterlønnen (se kapitel 6)

2000-2001: Finanslovsaftalerne for 2000 og 2001: kun mindre ændringer

2002: Forliget "Flere i arbejde"

- Harmonisering af visitation, kontaktfølg, formidling, aktivering, rådighed og sanktion for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere. Første skridt mod et såkaldt enstrengt system
- Loft over kontanthjælp efter 6 måneder
- Afskaffelse af reglen om 75 pct. aktivering og forenkling af aktiveringsredskaber
- Pligt til at tage "rimeligt" arbejde fra første ledighedsdag
- Hårdere sanktioner over for ledige og skrappe kontrol med a-kassernes og kommunernes administration af rådighedsregler

2004: Strukturreform: planer om enstrengt system i kommunalt regi

Kilde: Albrekt Larsen & Goul Andersen (2003) plus egne opdateringer.

regionale, korporative arbejdsmarkedsråd, der nærmere skulle tilrettelægge den regionale arbejdsmarkedsindsats. Det har formentlig bidraget til en yderligere „træghed“ med hensyn til implementeringen af stramningerne over for de ledige – en sådan opfattelse har i hvert fald været fremherskende hos politikerne på Christiansborg, og disse (oplevede) implementerings-erfaringer kan ses som en væsentlig medvirkende forklaring på rækken af opstramninger fra „Serviceeftersynet“ og frem. Dette vil der naturligvis blive taget højde for i analysen, hvorimod vi ikke skal gå nærmere ind på de regionale politiske kampe mellem AF, LO, DA og kommunerne, der i øvrigt er ganske udmærket afdækket andetsteds (for en god oversigt, se f.eks. Jørgensen et al., 2002b).

Kapitlet er inddelt i otte afsnit. I det følgende afsnit beskrives hele policy-processen i et klassisk magtperspektiv, hvor aktørerne, deres historiske præferencer og „matchet“ med de gennemførte beslutninger kort beskrives.

I det andet afsnit beskrives den ændrede problemopfattelse bag arbejdsmarkedsreformerne, med fokus på perioden fra 1988–1993. De efterfølgende justeringer blev nemlig foretaget inden for den grundlæggende forståelsesramme, der blev etableret forud for arbejdsmarkedsreform I. Denne stabilitet i forståelsesramme kan både skyldes, at man øjensynligt havde succes med den førte politik, og at det var samme parti, der var regeringsbærende i det meste af perioden. Men som vi skal se, er forliget „Flere i arbejde“ i 2002 under den borgerligt ledede regering udtænkt inden for nogenlunde den samme forståelsesramme. Man kan sige, at strukturparadigmet bed sig fast på begge sider af de politiske fløje.

Ud fra den komparative velfærdsstatsforskning diskuteres i det tredje afsnit, i hvor høj grad skiftet til et strukturparadigme kan henføres til et skifte i de reelt eksisterende problemer. Vores konklusion er, at ideer og diskurser absolut har spillet en selvstændig rolle, da forskningsresultater har sået tvivl om flere af strukturparadigmets grundlæggende antagelser. I bagklogskabens lys beskrives, hvorledes både oplevelsen af strukturelle problemer på arbejdsmarkedet og oplevelsen af negative følger af såkaldt passiv forsørgelse var voldsomt overdramatiseret i 1990'erne.

Herefter vender vi os i det fjerde afsnit imod de konkrete beslutningsfaser i 1990'erne. Herunder specielt spørgsmålet om LO's og DA's deltagelse i og navnlig udelukkelse fra beslutningsprocessen samt den stigende indflydelse til ressortministrene og deres embedsapparat. I femte afsnit vurderes befolkningens og vælgerpartiernes mulige indirekte indflydelse, der umiddelbart tegner til at være meget begrænset. I det sjette afsnit undersøges nærmere den indre logik i policy-udviklingen: Det er en logik, der både bygger på implementeringserfaringer, faldet i ledigheden og ikke mindst fortolkningen heraf inden for et strukturparadigme. Til slut behandles spørgsmålet, om skiftet til en borgerlig regering og forliget „Flere i arbejde“ indebærer en fortsættelse af eller et brud med 1990'ernes arbejdsmarkedspolitik.

Gennem hele kapitlet vil vi ud over dokumentarisk materiale trække forholdsvis flittigt på tidligere studier, der (med undtagelse af „Flere i arbejde“) via interviews med aktørerne, aktørobservation og dokumentanalyser har kortlagt mange detaljer i den politiske proces (Torfing, 2003; 2004; Klitgaard, 2004; Jørgensen & Larsen, 2003; Mailand & Due, 2003; Winter, 2003; Christiansen, Nørgaard & Sidenius, 2004).

DEN KLASSISKE KONFLIKT OM ARBEJDSMARKEDSPOLITIKKEN

Arbejdsmarkedspolitikken har historisk været nært knyttet til industrisamfundets skillelinje mellem kapital og arbejdskraft og den afledte politiske skillelinje mellem højre og venstre. Historisk set har fagbevægelsen og Socialdemokratiet kæmpet dels for fuld beskæftigelse, dels for gode vilkår under arbejdsløshed, da deres medlemmer/vælgere har været i risikogruppen. F.eks. kunne man læse i Socialdemokratiets principprogram fra 1977, at „arbejdsløshed er en uforskyldt situation for den arbejdsløse. Derfor bør der ydes arbejdsløshedsunderstøttelse – uden tidsbegrænsning – så længe arbejdsløsheden varer“ (Socialdemokratiet, 1977: 14).

Det er i den kontekst, at man skal forstå Socialdemokratiets støtte til arbejdstilbudsloven fra 1978, der umiddelbart kunne betragtes som forgænger for 1990'ernes aktiveringsindsats, dvs. deltagelse i kurser, uddannelse, jobtræning etc. Men logikken var en helt anden i 1978. Det var nemlig udsigten til, at nogle forsikrede ledige var ved at falde ud af dagpenge-systemet (på daværende tidspunkt var dagpengeperioden på to et halvt år), der fik arbejdstilbudsloven på den politiske beslutningsdagsorden. Nødløsningen i 1977 var at suspendere 26 ugersreglen, dvs. at medlemskab af a-kasse gav direkte adgang til dagpenge. I øvrigt en nødløsning, der blev støttet af stort set alle Folketingets partier (Garodkin, 1980).

I længden var den fuldstændig frie adgang til dagpengesystemet dog en uholdbar løsning. Den permanente løsning var arbejdstilbudsordningen, der blev vedtaget året efter (Brüniche-Olsen, 1990: 103). Adgangsbilletten til fortsat ophold i dagpengesystemet var således deltagelse i arbejdstilbud, der ved lovens indførelse i princippet kunne fortsætte i det uendelige. Senere blev antallet af jobtilbud reduceret til to, hvilket gav den omtalte *de facto* dagpengeperiode på ca. 8,5 år. Denne position som forsvarer af de lediges rettigheder blev bibeholdt og forstærket i 1980'erne, hvor Socialdemokratiet var kommet i opposition. Det afspejler sig f.eks. i Socialdemokratiets stillingtagen til uddannelses- og iværksætterydelsen fra 1985, der var et af de første tegn på en egentlig nyorientering i retning af en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik. Således kan man læse, at

Partiet er imod loven om uddannelses- og iværksætterydelse, der er primitiv, reaktionær og asocial. Vi skal 50–60 år tilbage i Danmarkshistorien for at finde magen til reaktionær, ondskabsfuld og ussel lovgivning, hvor hensynet til de svageste grupper bliver tilsidesat på så uanstændig måde (citeret fra Garodkin, 1987: 83).

Socialdemokratiet kritiserede, at dagpengeniveauet i en to et halvtårig periode blev halveret for unge under 25 i uddannelsesforløb. Disse uddannelsesforløb erstattede det andet jobtilbud, dvs. man typisk startede efter fem år med fuld understøttelse. Efter endt uddannelse blev den oprindelige dagpengesats endvidere nedtrappet, og rådighedsforpligtelsen blev skærpet fra „passende“ til „rimeligt arbejde“. I parentes bemærket halveres de under 25-åriges dagpenge i dag (2004) efter et halvt år, og den skærpede rådighedsforpligtelse fra „passende“ til „rimeligt arbejde“ indtræder for alle ledige fra første ledighedsdag – i hvert fald i princippet.

Denne socialdemokratiske konfliktkurs var en del af det, der af nogle blev kaldt den socialdemokratiske „visnepolitik“, der også afspejlede sig i partiets manglende vilje til en kompromissøgende politik på pensionsområdet.² Ligesom på pensionsområdet, hvor fagbevægelsen gik i direkte forhandlinger med den siddende regering, blev LO med tiden også skeptisk over for den manglende indflydelse på arbejdsmarkedspolitikken, der fulgte i kølvandet på den golde oppositionspolitik. Blandt andet på den baggrund blev LO aktiv medspiller i det såkaldte Zeuthen-udvalg (Udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer fra 1992), der skulle vise sig at blive et afgørende vendepunkt i dansk arbejdsmarkedspolitik.

De borgerlige partier har ikke på samme måde været optaget af vilkårene for arbejdsløse. Typisk har man ud fra et simpelt fordelingspolitisk rationale argumenteret for, at man godt kunne spare lidt ved at skære på ydelsesniveauet. Det gjorde man som en del af den generelle sparepolitik i perioden fra 1982-1985, hvor dagpenge og en række andre sociale ydelser blev fastfrosset. Man har selvfølgelig også været bekymret for, at høje dagpenge var med til at opretholde et (for) højt lønniveau. Specielt den sidste del af argumentet skulle vise sig at få stor betydning i 1990'ernes arbejdsmarkedspolitiske debat. Med hensyn til den aktive indsats har de borgerlige partier historisk set kunnet se megen fornuft i strammere rådighedsforpligtelse og øget kontrol, selv om der ikke skete større ændringer på den front igennem 1980'erne. Til gengæld har de borgerlige partier været forbeholdne over for aktiveringselementet. Over for den unge gruppe eksperimenterede de borgerlige regeringer i 1980'erne med aktiveringselementer – specielt uddannelse – men sådanne forløb blev aldrig tænkt som noget, der skulle tildeles/kræves af alle ledige. Inden for Schlüter-regeringernes „finansieringsoptik“ var hovedproblemet, at aktiveringsforanstaltninger kunne blive en bekostelig affære for staten.

Arbejdsgiversiden har haft nogle af de samme grundlæggende holdninger

som de borgerlige partier, men måtte trods alt forholde sig mere ambivalent til spørgsmålet om vilkårene for ledige. På den ene side kunne arbejdsgiverne være bekymrede for dagpengenes afsmitning på lønninger, men på anden side sikrer et rimeligt generøst dagpengesystem, at man kan komme af med „overskudsarbejdskraft“ på en pæn måde. En opsigelse betyder ikke, at tidligere ansatte må gå fra hus og hjem.³ Strammere rådighedsforpligtelser og kontrol virker umiddelbart langt mere i arbejdsgivernes interesse, mens aktivering (betalt af staten) kan accepteres, så længe det ikke afholder ledige fra at stå til rådighed for arbejdsmarkedet.

Ud fra en sådan beskrivelse af aktørernes historiske positioner eller præferencer kunne man analysere 1990'ernes forandringer ved at se på, hvem der har fået mest igennem. Umiddelbart peger lovændringerne klart i retning af borgerlig sejr. Måske ikke i første omgang, dvs. ved arbejdsmarkedsreform I, men på det lange sigt. Dagpengeperioden er blevet afkortet fra omkring otte-til ni år i 1980'erne til fire år med arbejdsmarkedsreform III, ydelsesniveauet for de unge dagpengemodtagere uden kompetencegivende uddannelse er blevet halveret, rådighedsforpligtelserne strammet og kontrol med ledige intensiveret. Disse „sejre“ for traditionelle borgerlige præferencer skal dog afvejes mod, at Socialdemokraterne fik en omfangsrig og dyr aktiveringsindsats, der ikke umiddelbart var billigt af de borgerlige partier. Det var måske en passende afvejning i arbejdsmarkedsreform I, hvor „pisk“-elementerne var begrænsede, og den regionale indflydelse til fagbevægelsen tegnede til at blive betydelig. Men på sigt blev „pisk“-elementerne dominerende, og den regionale indflydelse betydeligt indskrænket, jf. nedenstående. Men selv aktiveringsindsatsen synes i højere grad at afspejle nye præferencer hos Socialdemokratiet end realisering af et historisk ønske. I øvrigt på trods af at det svenske Socialdemokrati i mange år havde været eksponent for en aktiv arbejdsmarkedspolitik.

I en simpel magtoptik på policy-processen med udgangspunkt i parternes præferencer i 1980'erne fremstår det som noget paradoksalt, at hovedparten af disse tiltag er blevet gennemført i en periode med socialdemokratisk ledede regeringer.⁴ Det er vanskeligt at forklare 1990'ernes forandringer med, at den socialdemokratisk ledede regering (A) blev tvunget af højrefløjen (B) til at gøre noget, den ellers ikke ville have gjort. Godt nok indgik mange af stramningerne som borgerlige krav for at medvirke til Serviceeftersynet i 1994 og arbejdsmarkedsreform II og III i henholdsvis 1995 og 1998, men i hele perioden havde den socialdemokratisk ledede regering et flertal uden om Venstre, Konservative og Dansk Folkeparti.

Det skal selvfølgelig tages i betragtning, at Socialdemokratiet gennem hele perioden også havde Det Radikale Venstre med i regeringen, hvilket tilsyneladende pressede Socialdemokratiet i retning af „strammere“ arbejdsmarkedspolitik. I 1993 skriver Marianne Jøved ligefrem, at Det Radikale Venstres indtræden i regeringen ud over skattereform og flere miljøhensyn skyldes behovet for en arbejdsmarkedsreform (*Politiken*, 10.2.1993: 4). Ligesom i skattepolitikken kan man i arbejdsmarkedspolitikken spore et meget reformmivrigt Radikale Venstre. Et sådant radikalt pres – der i øvrigt ivrigt blev brugt til at profilere partiet, så man ikke helt forsvandt i skyggen af det store Socialdemokrati – kan imidlertid heller ikke forstås i et simpelt magtperspektiv. Nok ligger Det Radikale Venstre længere til højre end Socialdemokratiet, men lige præcis i arbejdsmarkedsspørgsmålet bekendte store dele af baglandet sig i 1980'erne og starten af 1990'erne til en borgerlønstanke (Christensen, 2000). Det var den mest ekstreme udgave af den „passive forsørgelse“, som arbejdsmarkedsreformerne forsøgte at gøre op med. Meget tyder således på, at både Socialdemokratiet og fagbevægelsen samt Det Radikale Venstre fra 1980'erne til 1990'erne faktisk ændrede deres præferencer i forhold til arbejdsmarkedspolitikken. En sådan ændring af præferencer er vanskelig at forstå inden for et simpelt magtperspektiv, dvs. vi må udvide *who governs*-spørgsmålet med *what governs*-spørgsmålet.

NYE PROBLEMFORSTÅELSER:

MENINGSDANNELSEN FRA 1988 TIL 1993

Flere studier har peget på, at der skete et skift i meningsdannelsen på eliteniveau fra 1988 til 1993, som lidt firkantet kan sammenfattes i et skifte fra et konjunktur- til et strukturparadigme (Goul Andersen, 1993: 295-301; Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2003; Torfing, 2004). Dette paradigmeskifte har haft afgørende indflydelse på arbejdsmarkedsreform I og de efterfølgende justeringer. Som omtalt i kapitel 2 beskriver Hall (1993) et paradigmeskifte som en overgang fra én hidtidig grundlæggende forståelsesramme, der specificerer ikke bare målsætninger, og hvordan disse målsætninger skal nås, men også selve karakteren af de problemer, som politikken skal løse, til en ny forståelsesramme, der opererer med nye målsætninger, løsningsmuligheder og problemforståelser. Det er kendetegnet for et policy-paradigme, at der er tale om en „skikkelse, hvor denne forståelsesramme er indlejret i selve den terminologi, igennem hvilken de politiske beslutningstagere kommunikerer omkring deres arbejde, og det

[policy-paradigmet] er netop så indflydelsesrigt, fordi så meget bliver taget for givet og generelt er lukket for nærmere undersøgelse“ (Hall, 1993: 279; egen oversættelse). Teoretisk bygger Peter Halls indkredsning af policy-paradigmet på en distinktion mellem tre forskellige typer af ændringer, såkaldte førstegrads-, andengrads- og tredjegradsændringer (Hall, 1993). Førstegradsændringer er de mindst radikale og beskrives som tekniske *indstillinger (settings)* af et eksisterende politikinstrument – ændringer af satser, perioder osv. Andengradsændringer er noget mere omfattende og beskrives som ændringer i *teknikker/politikinstrumenter* til at opnå allerede givne mål. Man kan også kalde det ændringer i strategi. Strategibegrebet henviser netop til metoder og overvejelser i forbindelse med opnåelse af en på forhånd given målsætning. For eksempel kan selve etableringen af Ungeindsatsen, der bl.a. indbefattede en halvering af dagpengesatsen, beskrives som en andengradsændring i arbejdsmarkedspolitikken. Man indførte en ny teknik eller strategi for at opnå de allerede givne målsætninger, der ligger indbygget i et givent policy-paradigme. Endelig forekommer der til tider såkaldte tredjegradsforandringer, der med henvisning til Kuhn (1962) beskrives som ændringer i policy-paradigmet.

Ud fra en traditionel makroøkonomisk forståelse var både venstre- og højrefløjen i 1970'erne og 1980'erne nogenlunde enige om, at arbejdsløshed var resultat af manglende efterspørgsel efter arbejdskraft. I hvert fald satte regeringerne i 1970'erne og 1980'erne hovedsageligt deres lid til politikker, der forsøgte at skabe henholdsvis indenlandsk efterspørgsel efter arbejdskraft via ekspansiv finanspolitik i 1970'erne og udenlandsk efterspørgsel efter arbejdskraft via indkomstpolitik i 1980'erne (se typologi over arbejdsløshedsstrategier i figur 5.2).

Denne forståelse af dårlige konjunkturer, som man via makroøkonomisk politik kan forsøge at gøre noget ved, skiftes gradvist ud med en forståelse af, at en ganske betydelig del af ledigheden er strukturel og således af mere varig karakter. Og selv om det skal understreges, at begreberne blandt beslutningstagerne forblev ret uskarpe, tvetydige og „rummelige“ – netop deri lå deres gennemslag – bevægede forståelsen sig gradvist nærmere de forståelser af strukturproblemer på arbejdsmarkedet, man finder i nyere økonomiske teorier, og som senere bl.a. blev kanoniseret i *OECD Job Study* fra 1994 – uden nødvendigvis at acceptere de der anbefalede løsninger (Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2003; Torfing, 2004).

Således blev der opbygget en forståelse af, at en kommende højkonjunktur kun ville reducere arbejdsløsheden marginalt, hvis ikke der samtidig

FIGUR 5.2.
En typologi af arbejdsløshedsstrategier

STRATEGIER OG UNDERSTRATEGIER; EKSEMPLER	
Stimulere indenlandsk efterspørgsel	1. Efterspørgselsstrategi Stimulere samlede efterspørgsel Switch fra privat til offentligt forbrug
Omfordeling af arbejde	2. Reduktion/omfordeling af arbejdsudbud Tidlig tilbagetrækning (efterløn, overgangsydelse) Kortere arbejdstid, længere ferie Orlovsordninger (f.eks. forældreorlov, uddannelsesorlov)
Konkurrenceevne	3. Konkurrenceevne/eksportstrategi Devalueringer Løntilbageholdenhed, indkomstpolitik Lavere selskabsskatter/sociale bidrag/subsidier
Strukturpolitik	4. Aktivisering/opkvalificering Uddannelse, jobtræning 5. Markeds-/incitamentsstrategi Sænkning af mindstelønnen Stærkere incitamenter til at arbejde <ul style="list-style-type: none"> – lavere understøttelse, afkorting af dagpengeperiode, strengere regler for berettigelse – skattefradrag/lavere skat for folk i arbejde Mere fleksible afskedigelsesregler Mere fleksible arbejdstidsregler 6. Servicestrategi Tilskud til servicearbejde, lavere moms 7. Stærkere kontrol/større krav Stærkere test af rådigheds- og mobilitetskrav Workfare: pligt til at arbejde for understøttelsen

Kilde: Goul Andersen (2002: 65).

blev gennemført reformer, der sikrede udbud af motiveret og kvalificeret arbejdskraft. I et af de mest pessimistiske skøn fra 1996 regnede Finansministeriet sig f.eks. frem til, at den strukturelle arbejdsløshed lå på cirka

11 pct. Dvs. at uden strukturreformer ville en højkonjunktur i 1994 kun reducere ledigheden fra de daværende 12,4 pct. til cirka 11 pct. (1996: 86),⁵ før den forbedrede ledighed ville resultere i accelererende lønstigninger og dermed inflation. Som omtalt i forrige kapitel bevirkede denne problemforståelse, at skatte- og arbejdsmarkedspolitik blev centrale led i den generelle økonomiske politik.

Inden for den økonomiske teori har man altid kunnet finde en skole, der hævdede, at arbejdsløsheden var mere betinget af udbudsproblemer end af efterspørgselsproblemer, så det interessante er, hvorledes denne forståelse pludselig bliver kraftigt revitaliseret og faktisk formåede at etablere en vis konsensus i den danske policy-elite omkring problemets „natur“.

Ser man på de officielle udredninger, starter strukturarbejdsløshed med at blive italesat i Det økonomiske Råds forårsrapport fra 1988 (Det økonomiske Råd, 1988), dog i lidt forsigtige termer. Blandt andet inspireret af den internationale fagøkonomiske diskussion om hysteresis (Blanchard & Summers, 1986) og insider/outsider-teori (Lindbeck & Snower, 1988) beskrev de daværende vismænd, hvorledes (for) høje lønkrav blandt beskæftigede (insiderne) kunne reducere beskæftigelseschancerne for arbejdsløse (outsiderne). Et år senere – i forbindelse med KVR-regeringens store plan, jf. kapitel 4 – fulgte regeringen op med en *Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer*. I januar 1992 nedsatte et enigt folketing (3.12.1991) så Udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer – også kaldet Zeuthen-udvalget – hvor de store interesseorganisationer på arbejdsmarkedet blev repræsenteret. Ikke bare LO og DA, men også FTF (Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd), AC (Akademikernes Centralorganisation), Ledernes Hovedorganisation, SALA (Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger), samt Amdtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening blev repræsenteret. Udvalget indeholdt også otte uafhængige sagkyndige og blev betjent af en række ministerielle embedsmænd.

I dette bredt sammensatte udvalg nåede organisationerne og de tilknyttede eksperter til nogenlunde enighed om organiseringen af den fremtidige arbejdsmarkedspolitik, mens der forblev uenighed om det mere konkrete indhold, som f.eks. længden af dagpengeperiode og rådighedsforpligtelser. Men først og fremmest er det bemærkelsesværdigt, at man i grove træk nåede til enighed om, hvorledes problemet skulle defineres. En af udvalgets deltagere siger meget rammende, at „udvalgets arbejde var afgørende for at få lavet aktivlinjen. For det var her, de fælles forestillinger blev skabt“ (citeret fra Torfing, 2003: 256).

Nogenlunde samtidigt arbejdede den såkaldte Socialkommission (1991-1993), der havde et bredere mandat, men alligevel havde strukturarbejdsløshed og de dertil knyttede sociale problemer som et vigtigt omdrejningspunkt i flere af sine publikationer. I modsætning til Zeuthen-udvalget var der tale om et rent ekspertudvalg, der næppe var tiltænkt nogen større rolle som policy-formulerende udvalg; man kan f.eks. sammenligne sekretariatsbemandingen af Socialkommissionen og Zeuthen-udvalget. Men Socialkommissionens medlemmer var bl.a. dygtige til at udnytte pressen og fik en ganske betydelig gennemslagskraft i offentligheden. Endelig blev diagnosen om strukturelle problemer på arbejdsmarkedet og dertil knyttede sociale problemer i det store og hele bekræftet af Velfærdskommissionen (Kommissionen om fremtidens beskæftigelses- og erhvervsmuligheder), der udgav sin omfattende rapport på op mod en snes bind i 1995.⁶

Internationalt har OECD været den førende tænketank og rådgiver på området, og her blev det stort anlagte OECD Job Study fra 1994, der blev fulgt op med en lang serie publikationer, bl.a. the *OECD Job Strategy* fra 1997, lidt af en milepæl i forståelsen af arbejdsløsheden. Her hedder det blandt andet i sammenfatningen, at „det er OECD-økonomiernes manglende evne til at tilpasse sig hurtigt og innovativt til en verden af hurtige strukturelle ændringer, der er den primære årsag til høj og vedvarende arbejdsløshed“ (OECD, 1994a: vii, egen oversættelse). OECD's daværende anbefaling nummer ét – som næsten ingen lande fulgte – var at sænke mindstelønnen, så også arbejdere med lav produktivitet kunne komme i arbejde. Sådanne OECD-analyser med fokus på strukturelle problemer har formentlig påvirket meningsdannelsen på eliteniveau i mange lande, men rent kronologisk var de danske publikationer væsentligt tidligere ude end OECD's. EU kom endnu senere på banen, delvist som modspil til OECD, begyndende med Luxembourg-topmødet i 1997, der blev indledningen til det, der på Lissabon-topmødet i 2000 blev døbt den åbne koordinationsmetode (OMC) på beskæftigelsesområdet. Analysen bag den europæiske beskæftigelsesstrategi var langt hen ad vejen sammenfaldende med OECD's, men lagde større vægt på den teknologiske udvikling end på globaliseringen og i forlængelse heraf også større vægt på uddannelse og aktivering som modforanstaltninger, frem for markedstilpasning af lønninger og sociale ydelser. Har OECD og EU haft en betydning i forhold til den danske situation, har det imidlertid mest været i form af international bekræftelse af, at de allerede gennemførte reformer pegede i rigtig retning. Danmark havde da også held til at markedsføre sin aktive arbejdsmarkedspolitik i EU

som nærmest en dansk opfindelse, selv om der var mange lighedspunkter med den mangeårige aktive arbejdsmarkedspolitik i Sverige.

Ud fra ovenstående kronologi tegner der sig således et billede af, at skiftet fra et konjunkturparadigme til et strukturparadigme udspringer af den stigende fagøkonomiske interesse for udbudssiden krydret med stigende socialpolitisk bekymring. Der er ikke tvivl om, at hovedstrømmen i økonomisk teori har oplevet en drejning fra keynesiansk teori på makroniveau til neoklassisk teori på mikroniveau, men det kan næppe i sig selv forklare skiftet blandt beslutningstagerne. Blandt samfundsforskere er politikere og interesseorganisationer kendt for i vid udstrækning at tage det, de kan bruge politisk og udelade resten. Det er da også sigende, at den borgerlige regerings fokus på arbejdsmarkedets strukturproblemer, startende med Hvidbogen fra 1989, faldt sammen med Schlüters forsøg på at genskabe „ånden fra 1982“. Men taktiske interesser eller legitimering er ikke hele forklaringen.

Man kan yderligere pege på tre centrale forhold, der har været forudsætninger for, at ideen om strukturel arbejdsløshed ikke kun blev borgerligt tankegods, men forholdsvis hurtigt gik hen og blev fælles tankegods for hele den danske policy-elite. For det første gav strukturparadigmet en plausibel forklaring på afbrydelsen af midtfirsernes højkonjunktur i 1987 – hvor opsvinget tilsyneladende blev kvalt i høje lønstigninger – og den efterfølgende stigende arbejdsløshed frem til 1993. At arbejdsløsheden fra 1983 til 1987 var faldet til et niveau, der lå under det strukturelle niveau, gav en simpel forklaring på, hvorfor lønningerne begyndte at stige kraftigt i 1987, og hvorfor opsvinget derfor gik i stå. I næste afsnit skal vi komme tilbage til, at denne fortolkning af 1987-lønstigningerne var alt for simpel og til dels direkte misvisende, men ikke desto mindre blev 1987 selve symbolet på strukturledigheden og et fast referencepunkt i rapporter og redegørelser. Det var også lønstigningerne i foråret 1987, der banede vejen for den såkaldte fælleserklæring af 8. december 1987, hvor fagbevægelsen skrev under på, „at det må tillægges afgørende vægt, at omkostningsudviklingen her i landet ikke overstiger udlandet“ (Statsministeriet, 1988: 1-2). I erklæringen var arbejdsmarkedspensioner, jf. kapitel 3, nævnt som én af de umiddelbare løsningsmuligheder.

For det andet var diagnosen strukturarbejdsløshed så forholdsvis bred og uklar, at politikere og interesseorganisationer kunne formulere løsningsmuligheder, der var forenelige med deres øvrige tankegods. Følgende udtalelse fra en centralt placeret fagforeningsmand understreger sidstnævnte pointe meget godt: „Det (strukturarbejdsløshed) var jo bare et ord. Dets

indhold var meget diffust, men det var ligesom noget, man kunne samles omkring. Og så kunne arbejdsgiverne sige, at der var noget galt med dagpengesystemet – med rådighedskontrollen og dagpengenes størrelse. Vi andre kunne sige, at der manglende kvalifikationstilpasning, og at man skulle sætte ind med aktiv uddannelses- og arbejdsmarkedspolitik“ (citeret fra Torfing, 2003: 248). Arbejdsgiverne knyttede således strukturledighed til en markeds-/incitamentsstrategi, mens arbejderstagerne knyttede diagnosen til en aktiverings-/opkvalificeringsstrategi (se figur 5.2).⁷ Begge fløje kunne i nogen grad tilslutte sig skrappe kontrol/større krav til de ledige – lønmodtagersiden formentlig i bevidsthed om at have betydelig indflydelse på implementeringen. Den fagøkonomiske term var så diffus – langt de fleste politiske beslutningstagere havde givetvis ikke helt forstået, hvad fagøkonomer mente med termen, og hvordan man regnede sig frem til strukturelle ledighedsniveauer – at den i sig selv ikke blev genstand for et slagsmål. Snarere blev den ligesom „globalisering“ en *shibboleth* – en ritualiseret henvisning, der skulle udtales for at få adgang til at snakke med.

For det tredje, og i forlængelse af punkt to, kunne diagnosen strukturarbejdsløshed også knyttes til socialpolitiske diskurser om, at den hidtidige indsats var utilstrækkelig. Det gjorde det hele langt mere „spiseligt“ for traditionelle socialdemokrater, der fortsat stod stærkt i partiet. Hos Det Radikale Venstre var det en kærkommen lejlighed til at mane baglandets borgerlønstanker i jorden. Det var således Marianne Jøved, der i et interview med *Ugebrevet Mandag Morgen* startede diskursen om „forsørgerkultur“ (*Ugebrevet Mandag Morgen*, 4.12.1995) – et begreb, der ad omveje må have sin oprindelse i den (udbredte) angelsaksiske diskussion om *dependency culture* (Murray, 1984). Tidligere fokus på at sikre de økonomiske vilkår under ledighed, herunder indsatsen for at fastholde ledige i dagpengesystemet frem for at overgå til kontanthjælpssystemet, blev italesat som „passiv forsørgelse“. Hvis arbejdsløsheden var strukturelt betinget, måtte den socialpolitiske indsats jo handle om mere end at skabe gode økonomiske vilkår indtil næste højkonjunktur. Pr. definition vil højkonjunktur jo ikke kunne afhjælpe strukturarbejdsløshed. Tværtimod havde man inden for strukturparadigmet en opfattelse af en ond cirkel, hvor arbejdsløshed avler arbejdsløshed på grund af tab af kvalifikationer m.m. – i faglitteraturen omtalt som *hysteresis* (Blanchard & Summers, 1986).

Velfærdskommissionen opfandt en mere malende betegnelse og talte om en „skraldeeffekt“, hvor omfanget af marginalgruppen ikke kunne reduceres, dvs. køres bagud, men kun stabiliseres eller forøges (Velfærdskommis-

sionen, 1995; Ingerslev & Pedersen, 1996). I Socialkommissionens arbejde brugte man begrebet „den fortabte generation“ for de årgange, der trådte ind på arbejdsmarkedet i perioden med lavkonjunktur. Man spiste de ledige af med penge frem for at bringe dem i arbejde – med det resultat, at de blev fastholdt i „arbejdsløshedsfælden“ og efterhånden fik mindre og mindre chance for at vende tilbage til et job. Kombineret med en forståelse af, at arbejde var den vigtigste kilde til inklusion i samfundet, ledte sidstnævnte ræsonnement nærmest til en opfattelse af, at et hvilket som helst arbejde er bedre end intet arbejde – og en hvilken som helst aktivering bedre end ingen aktivering. At stå helt uden for arbejdsmarkedet var en uundgåelig vej til social marginalisering – i hovedparten af 1990'ernes mange analyser og rapporter skelnede man overhovedet ikke mellem marginalisering på arbejdsmarkedet og social marginalisering (Goul Andersen, 1996).

Pointen er således, at årene forud for opstramningerne i dagpengesystemet havde en betydelig indflydelse på aktørernes opfattelse af ledighedsproblemet og dets mulige løsninger, hvilket bidrager til at forklare, hvorfor Socialdemokratiet og fagbevægelsen „slugte en del kameler“ med hensyn til reduceret dagpengeperiode, strammere rådighedsregler og øget kontrol. Det kan være vanskeligt nærmere at indkredse ophavsmændene i denne meningsdannede proces – der var mange, og de arbejdede ikke nødvendigvis bevidst for at ændre beslutningstagernes opfattelser – men under alle omstændigheder kan det konkluderes, at nye forståelser både hos uafhængige økonomer og finansministeriets økonomer spillede en rolle.⁸

Det ligger implicit i paradigmebegrebet, at det handler om måder at tænke på, dvs. at ideerne tildeles en forholdsvis betydelig rolle, både som medium for aktørers interessekamp og som ramme for aktørers præferencedannelse. I opposition til en sådan fortolkning kunne man hævde, at de nye tanker blot var en afspejling af de reale problemer, som 1990'erne politikere stod over for. Samtidens aktører ville formentlig hævde, at de nye policies snarere var foranlediget af nye problemer og bedre erkendelse af disse problemer. For at understrege, at denne sammenhæng på ingen måde er ligefrem, skal vi i næste afsnit vise – uden at gå i detaljer med det substantielle – at forestillingerne om arbejdsløsheden som strukturproblem og forestillingen om „passiv forsørgelse“ som kilde til social marginalisering hvilede på et spinkelt grundlag. Der kan næppe herske tvivl om, at italesættelsen af strukturelle problemer på arbejdsmarkedet og sociale problemer knyttet til såkaldt „passiv forsørgelse“ var voldsomt overdramatiseret i 1990'erne.

PARADIGMESKIFTE PÅ SPINKELT GRUNDLAG

I nyere policy-teori understreges det ofte, at problemer først bliver problemer, når de erkendes og fortolkes af aktørerne. Der har været en stigende opmærksomhed på den del af den politiske proces, der består i, at politiske aktører etablerer en opfattelse af, hvilke problemer der er vigtige, og en kausalforståelse af problemets nærmere beskaffenhed. Denne proces er ikke fuldstændig vilkårlig eller uden sammenhæng med de „faktiske“ forhold. Men den er bestemt heller ikke uafhængig af, hvilke briller man ser med: Sådanne perspektiver eller paradigmer udpeger nogle problemer som særligt vigtige og nogle årsagsforståelser som særligt indlysende.

Forestillingen om strukturel ledighed har både været knyttet til forestillinger om globaliseringen som pres på velfærdsstaten og til forestillinger om velfærdssystemers negative incitamentsvirkninger. Sammenhængen mellem globalisering og arbejdsløshed har altid været meget omdiskuteret; det økonomiske standardsvar har som regel været, at mere handel altid er gavnligt for alle parter. Netop i begyndelsen af 1990'erne var der dog stor offentlig opmærksomhed på den dramatiske udvikling i Asiens „tiger-økonomier“ og den trussel, som disse kunne udgøre mod industriproduktionen og dermed beskæftigelsen i Europa – ikke mindst styrket af, at Europa på daværende tidspunkt var nede i en dyb recession. I den bredere offentlighed var det en udbredt frygt, at globaliseringen og den teknologiske udvikling ville gøre det umuligt nogen sinde at vende tilbage til fuld beskæftigelse, og selv blandt politikere i regeringspartierne begyndte man at diskutere, om man skulle opdrage børn og unge til at kunne få et godt liv uden arbejde. Også blandt økonomer begyndte nogle at vakle i troen på det gamle dogme om, at handel altid var gavnligt og ikke skulle ses som nogen trussel. Frygten var, at der kunne blive en ufaglært overskudsbefolkning, som ikke ville have mulighed for at komme i beskæftigelse, så længe mindstelønnen var høj. I den danske centraladministration udviklede spørgsmålet sig til en fejde mellem Finansministeriet og Erhvervsministeriet, hvor sidstnævnte forsvarede den position, at det høje ledighedsniveau var forårsaget af teknologisk udvikling og „globaliseringen“ (Erhvervsministeriet, 1997), hvorfor det var nødvendigt med løntilskudsordninger à la hjemmeserviceordninger, hvis man skulle have de ufaglærte i beskæftigelse. I opposition hertil argumenterede Finansministeriet for, at overledigheden blandt de lavtuddannede mest skyldtes almindelige konjunkturudsvingninger (Finansministeriet, 1997: kap. 2), evt. forstærket af den såkaldte „gøgeungeeffekt“, hvor lavtuddannedes jobfunktioner i perioder med høj ledighed overtages af mere veluddannet arbejdskraft.⁹

Finansministeriets skepsis over for Erhvervsministeriets globaliseringstese var dog ikke udtryk for, at man ikke fortolkede ledigheden som værende strukturel. I Finansministeriets optik var man blot mere fokuseret på de interne mekanismer, der førte til forkert eller manglende udbud af arbejdskraft (Finansministeriet, 1997: kap. 2). Specielt diagnosen om manglende økonomiske incitamenter til at arbejde blev i 1990'erne en udbredt forklaring på strukturel arbejdsløshed, bl.a. styrket af flere undersøgelser, der kunne dokumentere, at en god del af de ledige havde en meget begrænset økonomisk gevinst ved arbejde (Smith, 1998; Smith & Pedersen, 1995). En sådan diagnose udstak igen et politisk handlingsrum, hvor fløjene kunne levere hver deres løsning på det samme problem. I en borgerlig optik er den nemmeste løsning at forøge det økonomiske incitament ved at skære i de sociale ydelser. En sådan løsning var ikke spiselig for venstresiden, hvis mere „defensive“ alternativ blev strammere rådighedsforpligtelser kombineret med øget kontrol af de ledige.

Også denne forklaring på strukturel arbejdsløshed er dog kontroversiel. Kritikere har for det første hæftet sig ved, at ledige ikke har et frit valg mellem ledighed og beskæftigelse, men er underlagt et krav om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet. For det andet forstyrrer de langsigtede økonomiske incitamenter billedet. Indkomstmobiliteten i det danske samfund er høj, og personer på mindsteløn bevæger sig ofte hurtigt op ad stigen. Endelig har sociologisk forskning peget på de ikke-økonomiske motiver til at arbejde, som netop synes meget stærke i Skandinavien (f.eks. Albrekt Larsen, 2003c).

Alt i alt kan man således ikke tage for givet, at den begrænsede forskel mellem løn og understøttelse, dvs. *incitamentsstrukturen*, der blev så grundigt beskrevet i 1990'erne, genererer negative *incitamentseffekter*, som „ansvarlige“ regeringer nødvendigvis må gøre noget ved. Faktisk har empiriske studier haft svært ved at finde nogen stærk sammenhæng mellem økonomiske incitamenter og høj ledighed. Enkelte internationale makrostudier finder en (svag) sammenhæng (f.eks. OECD, 1994b: kap 8; Nickell & Layard 1999; Carling, Holmlund & Vejsiu, 2001), men generelt peger denne type studier på, at selve dagpengeniveauet ikke har ret stor effekt på arbejdsløshedens omfang, men en vis indflydelse på arbejdsløshedens sammensætning (Calmfors & Holmlund, 2000; Atkinson & Micklewright, 1991; Halvorsen, 2000, se dog Holmlund, 1998). Snarere kan dagpengeperiodens længde have en betydning – og det var da også den, man tog fat på.

Direkte test på mikroniveau ved hjælp af surveydata er mere sjældne, og de

enkelte internationale empiriske studier peger i forskellige retninger (Gallie & Alm, 2000). Generelt synes incitamentsdiagnosen at være mest holdbar i de anglosaksiske lande, mens forudsigelserne har svært ved at blive bekræftet for de øvrige europæiske lande og i særdeleshed for de skandinaviske lande (Eriksson, Jensen & Pedersen, 1999; Bolinder, 1998; Bach, 1999). De nyeste danske studier finder en vis sammenhæng mellem økonomisk incitament og overgang til beskæftigelse blandt korttidsledige, mens sammenhængen er helt fraværende blandt langtidsledige (Albrekt Larsen, 2003b; Smith & Pedersen, 2003).

Ovenstående illustrerer således, at forskningsresultater ingenlunde giver entydig støtte til to af de mest centrale problemopfattelser bag 1990'ernes arbejdsmarkedsreformer. I bagklogskabens lys tyder den faldende ledighed da også på, at niveauet for strukturel arbejdsløshed var overvurderet i 1990'erne. I et tilbageblik på den danske udvikling vurderer Det økonomiske Råd, at Finansministeriets estimat for den strukturelle ledighed i 1993 „forekommer tvivlsomt“ (2002: 135), og at halvdelen af ledighedsfaldet fra 1993 til 2002 formentlig blot kan tilskrives konjunktursvingninger (2002: 133). Måske for at dele sol og vind lige fastholder Det økonomiske Råd dog, at den resterende halvdel af ledighedsfaldet formentlig skyldes forbedrede strukturer på arbejdsmarkedet. Et utal af forbehold tages for sådanne beregninger, men i samklang med den gængse opfattelse i 1990'erne indledes argumentationen med, at „alene det faktum, at ledigheden i dag er ca. 75.000 under niveauet i 1986, samtidig med at lønstigningstakten er væsentligt lavere, tyder på, at der har været strukturforbedringer på arbejdsmarkedet“ (2002: 133).

Meget tyder imidlertid på, at end ikke situationen med kraftige lønstigninger i 1987 nødvendigvis var et symptom på et „overophedet“ arbejdsmarked. Alternativt kan lønstigningerne forstås som en „politisk lønfest“, der dels blev næret af Schlüter-regeringens problemer med vælgerne og behov for en valgsejr samme år – forud for overenskomstforhandlingerne havde regeringen således annonceret pæne lønstigninger for offentligt ansatte (Goul Andersen, 1988) – dels blev næret af fagforeningernes hævn over regeringsindgrebet i overenskomstforhandlingerne i 1985, der truede selve fagbevægelsens eksistensberettigelse. Politisk var der således tale om en unik situation. Lønglidningen forud for 1987-overenskomsterne var da heller ikke generel, men begrænset til enkelte sektorer (Ibsen, 1992). Alt i alt kan det således – ikke mindst i bagklogskabens lys – være vanskeligt at se et „objektivt“ problempres, der nødvendigvis måtte føre til strukturfor-

bedrende arbejdsmarkedsreformer. Ikke desto mindre formåede koblingen mellem den aktuelle ledighedsudvikling og nye økonomiske ideer at etablere et nyt policy-paradigme, hvis iboende problemdiagnose givetvis føltes overbevisende og utvetydig for de fleste „ansvarlige“ aktører.

Noget lignende kan siges om det nye perspektiv på social inklusion, der fulgte sideløbende med strukturparadigmet. Strukturparadigmets gennemslagskraft – ikke mindst på venstrefløjen – skyldes som nævnt også oplevelsen af, at den hidtidige såkaldte „passive forsørgelse“ var fejlslagen: En rimeligt generøs økonomisk sikring under ledighed – et lidt mere neutralt ordvalg end „passiv forsørgelse“ – kunne ikke blot skabe problemer for arbejdsmarkedet, men også sociale problemer for den ledige. At den hidtidige politik lullede de arbejdsløse i søvn og kørte dem ud på et socialt sidespor, hvor akkumulation af sociale problemer, aftagende kvalifikationer, nedbrydning af selvværd og forringet arbejdetik vanskeliggjorde reintegration på arbejdsmarkedet, blev ganske kraftigt italesat igennem 1990'erne.

Men egentlig har der heller ikke været megen forskningsbaseret viden at bygge sådanne forestillinger på. Man har naturligvis kunnet påvise, at arbejdsløshed – og børns oplevelse af arbejdsløshed blandt forældre – har været forbundet med snart sagt alle former for sociale og helbredsmæssige problemer (f.eks. Iversen et al., 1987). Men de længerevarende ledige er en yderst heterogen gruppe, og hvad der gælder for nogle, gælder ikke for andre. De alvorlige problemer blandt et mindretal af de ledige kan tegne et skævt billede af den *typiske* ledige – om man kan bruge dette begreb. Ledighed er normalt en uønsket situation og en betydelig belastning, men ikke desto mindre en belastning, som de fleste i stor udstrækning kan „mestre“ (Halvorsen, 1994).

Det meste af den danske empiri om arbejdsløse har bestået af registerbaserede undersøgelser (Socialkommissionen, 1993; Velfærdskommissionen, 1995; Ingerslev & Pedersen, 1996; Finansministeriet, 1997-2001; Det økonomiske Råd, 2000: 133-217). Interviewundersøgelser har derimod været få og har ofte haft fokus alene på beskæftigelse som den afhængige variabel (Bach, 1984; 1999; Rosdahl, 1985), herunder på effekten af incitamentsproblemer og jobsøgning (Smith, 1998; Smith & Pedersen, 1995). Når interessen har rakt videre, f.eks. til de lediges sociale vilkår i bredere forstand, har det som regel været med henblik på de svageste (Fridberg, 1992) eller på særlige grupper såsom unge (Fridberg, 1993; Tema Nord, 1996) eller aktiverede (Hansen, Lind & Møller, 2001; Hansen, 2001).

Nyere undersøgelser giver dog klare indicier på, dels at de sociale proble-

mer blandt ledige generelt har været overvurderede, dels at betydningen af økonomisk tryk for de lediges sociale problemer har været undervurderet (Gallie & Paugam, 2002; Goul Andersen, 2003a; Clement, 2004). Det viser sig også, at de lediges arbejdsetik ikke aftager med længden af ledighed (Albrekt Larsen, 2003c). Alt sammen i øvrigt i overensstemmelse med den (sparsomme) skandinaviske litteratur om emnet (Nordenmark & Strandh, 1999; Johannessen, 1997).

Dermed er det igen illustreret, at der ingenlunde er et entydigt forhold mellem problemer „i virkeligheden“ og dominerende problemforståelser. Helt andre problemforståelser havde været lige så plausible. Men diskursen omkring aktiv-passiv – der ikke blot var en ren dansk foreteelse, men del af en bred international strømning (Lødemel & Trickey, 2001) – fik sin egen dynamik og lagde rammerne for den efterfølgende policy-udformning. Det blev umuligt for politiske aktører at argumentere for *passive* arbejdsmarkedspolitiske tiltag på grund af begrebets negative klang. Fairclough (2000) har lavet en lignende analyse af, hvorledes New Labours sprogbrug førte til såkaldt *policy-closure* i Storbritannien. For at gentage det indledende citat fra Hall er et policy-paradigme netop en „skikkelse, hvor denne forståelsesramme er indlejret i selve den terminologi, igennem hvilken de politiske beslutningstagere kommunikerer omkring deres arbejde, og det [politik-paradigmet] er netop så indflydelsesrigt, fordi så meget bliver taget for givet og generelt er lukket for nærmere undersøgelse“ (Hall, 1993: 279; egen oversættelse).

HVEM DELTOG I 1990'ERNES BESLUTNINGSPROCESSER?

Når meningsdannelsen i forbindelse med arbejdsmarkedsreformerne er viet forholdsvis stor plads, er det udtryk for en opfattelse af, at disse diskursive processer har haft afgørende indflydelse på policy-udviklingen. Det betyder dog ikke, at selve beslutningsfasen i det politiske system er uden betydning. Problemforståelsen udgør blot en (delvist) fælles forståelsesramme, inden for hvilken løsninger må formuleres og politiske konflikter udkæmpes.

Det mest bemærkelsesværdige ved arbejdsmarkedsreformernes beslutningsfaser i 1990'erne var den delvise udelukkelse af LO og DA, der historisk har haft en ganske betydelig indflydelse på arbejdsmarkedspolitikken. Nogle gange ved indflydelse på lovgivningen, andre gange ved regler aftalt

mellem arbejdsmarkedets parter, hvilket til tider hyldes som alternativ til statslig regulering og som en speciel dansk model, der leverer et stabilt og velfungerende arbejdsmarked. I øvrigt er det interessant, at LO og DA ofte opretholder et monopol på at repræsentere henholdsvis lønmodtager- og arbejdsgiverinteresser, selv om gruppen af akademikere (AC) og funktionærer (FTF) er vokset betydeligt, og selv om kommuner og amter er blevet meget store arbejdsgivere (Christiansen, Nørgaard & Sidenius, 2004).

I første omgang havde arbejdsmarkedsreform I da også et stærkt korporatistisk islæt, da mange af forslagene stammede direkte fra Zeuthen-udvalget, hvor ikke bare partnerne, men også de ovennævnte interesseorganisationer var repræsenteret. Ikke desto mindre vakte det en del harme både hos DA og LO, at den ny flertalsregering bestående af Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, CD og Kristeligt Folkeparti fremlagde lovforslagene i Folketinget uden en forudgående høringsrunde. Ifølge en DA-repræsentant var „det ... en ny og usædvanlig måde at køre det på. Og det var ikke udtryk for, at regeringen havde glemt os. Det var en bevidst strategi fra regeringens side“. Embedsmænd fra Arbejdsministeriet bekræfter, at „det var et brud med, hvad man var vant til, og det gav et ramaskrig uden lige. Skulle det nu være sådan, det her skulle køre?“ (citeret fra Torfing, 2004: 261). Det skulle vise sig, at beslutningsfasen for arbejdsmarkedsreform I ikke blot var udtryk for en unik situation, hvor en flertalsregering, der havde travlt med at vise handlekraft, ikke lige havde tid til at tage arbejdsmarkedets parter med. Trods muligheden for bedre sagindsigt, legitimitet og større sikkerhed for effektiv implementering, som har været de traditionelle argumenter for at inddrage LO og DA, blev det snarere normen, at arbejdsmarkedets parter *ikke* blev taget med på råd.

De efterfølgende opstramninger og justeringer af arbejdsmarkedsreform I blev alle gennemført i forbindelse med finanslovsforhandlingerne. Det er i sig selv tankevækkende, da forhandlinger i dette forum sætter nogle institutionelle grænser for, hvem der kan inddrages, og hvordan beslutningerne træffes. At LO og DA ikke sidder med ved bordet under finanslovsforhandlinger betyder selvfølgelig ikke, at de helt står uden for indflydelse, men parterne blev i højere og højere grad også udelukket fra den lovgivningsmæssige forberedelsesfase.

Det var således et rent embedsmandsudvalg, der havde udarbejdet de konkrete forslag til Serviceeftersynet i 1994.¹⁰ Udelukkelsen af parterne blev endnu mere tydelig ved arbejdsmarkedsreform II, hvor der tilsyneladende ikke har været egentlige drøftelser med parterne (Jørgensen &

Larsen, 2003: 213; Winter, 2003: 298). Og stort bedre gik det ikke med arbejdsmarkedsreform III, hvor det igen var et rent embedsmandsmands-udvalg – det såkaldte 2005-udvalg – der havde støbt kuglerne. En centralt placeret fagforeningsrepræsentant fortæller: „Det blev varslet allerede i regeringsgrundlaget [1998], at man ville nedsætte et interministerielt udredningsudvalg. Det brød med hele grundtanken om trepartsforhandlinger. Så i den proces blev vi virkeligt lukket ude“ (citeret fra Torfing, 2004: 263). I forbindelse med arbejdsmarkedsreform III blev LO og DA dog senere i processen indbudt til en række såkaldte seminarer, men de fik hurtigt på fornemmelsen, at regeringen reelt ønskede at køre tingene igennem i finanslovsforhandlingerne. Specielt forslaget om yderligere reduktion i dagpengeperioden til et maksimum på fire år skulle være en godbid, der igen kunne få de borgerlige partier til at indgå i forliget. De Radikale var også tilhængere af en sådan afkortning af dagpengeperioden – på et internt møde blev synspunktet f.eks. fremført af økonomiminister Marianne Jelveds departementschef – men ideen skulle ikke „udstilles“ før de politiske forhandlinger i forbindelse med finansloven (for en detaljeret gennemgang af forløbet, se Christiansen, Nørgaard & Sidenius 2004: kap. 5).

Stillet i den situation blev parterne, der havde brug for et politisk comeback, enige om at forhandle direkte med hinanden. Det førte til en aftale mellem DA og LO, hvor LO accepterede afkortning af dagpengeperioden mod krav om 75 pct. aktivering i den såkaldte aktivperiode. Dette modspil fra parterne var absolut ikke velkomment hos regeringen, der nu måtte finde nye godbidder til de borgerlige, samtidig med at 75 pct.-reglen blev opfattet som vanskelig og dyr at implementere. I kølvandet rejste SiD betydelig kritik af LO's accept af den reducerede dagpengeperiode. LO forsvarede sig med, at stramningen ville have fundet sted under alle omstændigheder – hvilket givetvis var rigtigt – og at man blot forsøgte at tilkæmpe sig nogle enkelte indrømmelser (Winter, 2003: 299; Mailand & Due, 2003: 213; Torfing, 2004: 264).

Denne udelukkelse af – eller i hvert tilfælde større distance til – parterne, der i øvrigt genfindes i de andre reformer via finanslovsforhandlingerne, må i selve beslutningsfasen give mere „plads“ til de øvrige aktører. De mulige kandidater til at udfylde pladsen kunne være ressortministrene og deres embedsværk, partilederne samt folketingsmedlemmerne. Sidstnævnte kan f.eks. i princippet gøre deres indflydelse gældende individuelt gennem Folketingets arbejdsmarkedsudvalg og gennem folketingsgruppen, hvor der i de større partier også findes et arbejdsmarkedspolitisk udvalg. Det er

dog velkendt, at menige folketingsmedlemmers indflydelsesmuligheder på lovgivningsprocessen er meget begrænsede.

De „menige“ folketingsmedlemmer formåede da heller ikke at gøre sig gældende i 1990'ernes arbejdsmarkedspolitiske beslutninger. På baggrund af interview med alle de centrale aktører konkluderer Torfing at: „Hverken folketingsmedlemmerne i almindelighed og udvalgsmedlemmerne i særdeleshed synes at have nogen væsentlig indflydelse på lovudarbejdelsen ...“ (Torfing, 2004: 286). Oplevelsen af manglende indflydelse hos menige folketingsmedlemmer kan ikke være overraskende, da de mest mærkbare af 1990'ernes arbejdsmarkedspolitiske tiltag blev gennemført via finanslovsforhandlinger, hvilket nærmest per definition udelukker menige folketingsmedlemmer.

Fraværet af parterne og folketingsmedlemmerne peger derfor på en forholdsvis stærk magtkoncentration omkring ressortministre, deres embedsmænd og partilederne. Baseret på interview konkluderer Torfing da også, at „Den sidste etape, hvor policy-diskursen omsættes til lovgivning, finder sted i en forholdsvis lukket interministeriel arena ... Hverken den korporative eller den parlamentariske arena spiller nogen væsentlig rolle i denne fase“ (Torfing, 2004: 286). Konklusionen skal dog tages med det forbehold, at finanslovsforhandlingerne trods alt giver en vis „plads“ for specielt partilederne, der ofte sidder med den endelige afgørelse af, om folketingsgruppen skal tilslutte sig eller forkaste en finanslovsaftale. Men det er indlysende, at det – givet de mange områder og det korte forhandlingsforløb i sådanne finanslovsaftaler – kan være svært at diskutere forslagene særligt detaljeret. Det tekniske må ressortministeren og hans embedsmænd tage sig af. Og ofte kan der ligge masser af politik i det tekniske. Det gør det yderst interessant nærmere at beskrive, hvordan embedsværket mere konkret har arbejdet i forbindelse med arbejdsmarkedsreformerne.

Her tyder meget på, at Finansministeriets embedsmænd har fået en større og større rolle. Det gælder både i arbejdet med at få etableret nye problemforståelser og i arbejdet med den konkrete lovforberedelse, der tidligere ret entydigt hørte til Arbejdsministeriets domæne (Torfing, 2004: 87-95). Finansministeriets begyndende indflydelse på arbejdsmarkedspolitikken etableres allerede i 1989, hvor den tidligere arbejdsminister Henning Dyrsmose trak noget af den strukturpolitiske del af arbejdsmarkedspolitikken med over i Finansministeriet. F.eks. kom Zeuthen-udvalgets sekretariatsleder fra Finansministeriet. Grebet om arbejdsmarkedspolitikken blev strammet yderligere i 1990'ene, hvor indlejringen i finanslovsforhandlingerne

naturligt gav Finansministeriets embedsmænd en betydelig rolle. Ifølge en embedsmand fra ministeriet blev der skabt „et regime, hvor Finansministeriet sidder tungt og godt på magten og kan styre tingene ved at sørge for, at alting sker som en del af finanslovsforhandlingerne, hvor det hele foregår på en for Finansministeriet meget kontrolleret måde“ (citeret fra Torfing, 2004: 90).

Et tilsvarende billede tegnes i Lotte Jensens analyse af Finansministeriets rolle i 1990'erne (2003). Det såkaldte Økonomiudvalg, hvor finansminister Mogens Lykketoft var formand, og den dertil hørende styregruppe, hvor Finansministeriets departementschef Anders Eldrup var formand, var Nyrup-regeringernes afgørende beslutningsforum for indenrigspolitikken. I Jensens interviews forklarer departementschefen i Arbejdsministeriet, at „det gav Finansministeriet retten til, og den organisatoriske ramme for, at gå ind i alle beslutninger ... Alt, hvad der skulle til Styregruppen, skulle diskuteres med Finansministeriet, og man skulle blive enige om, hvordan sagen blev lagt op“ (citeret fra Jensen, 2003: 224). Videre udtaler samme departementschef, at „... Anders (Eldrup) siger med stolthed, at han skabte Danmarks største og mest velfungerende tænketank på samfundsudviklingen. Og det er jo ikke helt løgn. Den tænketank er blevet brugt til – på alle ministeriområder – at sende tropper ud for at udfordre ministeriernes politik. Hver gang, vi skulle lægge op til Styregruppen – en arbejdsmarkedsreform, lovgivning eller andet – så har vi været oppe imod den der tænketank (...) De har altid haft en herligt enkel optik på, hvad det handlede om. Det handlede om at få nogle mere hensigtsmæssige strukturer og om at spare nogle penge“ (citeret fra Jensen, 2003: 253).

Det er vanskeligt nærmere at vurdere, hvor stor en indflydelse det har haft på reformernes indhold, at nogle ministerier er mere involveret end andre. Konkret i forhold til arbejdsmarkedspolitikken er det dog interessant, at embedsmændene selv kan identificere forskellige roller for de to ministerier. En embedsmand i Arbejdsministeriet siger f.eks., „at hvis man skal tale om de to ministeriers positioner i det her, så var det Finansministeriet, der skruede bissen på for at få nogle stramme terminer og for at få afkortet dagpengeperioden, hvor Arbejdsministeriet mere trak i retning af, at vi skal jo også lige huske de ledige“ (citeret fra Torfing, 2004: 92). Christiansen, Nørgaard og Sidenius (2004: kap. 3) beskriver en lignende konflikt i forbindelse med etablering af uddannelses- og iværksættertydelsen fra 1985, hvor Finansministeriets forslag trak i retning af lavere ydelser, mens Arbejdsministeriet trak i modsat retning. I øvrigt en fejde,

der faldt ud til Arbejdsministeriets fordel. Konflikten var nogenlunde den samme i forbindelse med arbejdsmarkedsreform III, hvor Arbejdsministeriet lagde betydelig mere vægt på aktivlinjens opkvalificerende element end Finansministeriet. Embedsmændene fra Finansministeriet opfattede primært aktivering som en effektiv rådighedstest, hvilket tydeligt kom til udtryk i afsnittet om arbejdsmarkedspolitik i de årlige finansredegørelser. I forbindelse med ovennævnte 2005-udvalg argumenterede Finansministeriet således for en generel fremrykning af aktivperioden – i deres optik en tidligere rådighedstest – mens Arbejdsministeriet, bl.a. på grund af det yderligere administrative pres det ville lægge på AF-systemet, argumenterede imod (Christiansen, Nørgaard & Sidenius, 2004: kap. 4). Denne gang faldt resultatet ud til Finansministeriets fordel.

Ovenstående er selvfølgelig ikke ensbetydende med, at Finansministeriet kan tilskrives hele æren for den store vægt på incitaments- og rådighedselementer i arbejdsmarkedsreform III – ej heller den endnu større fokus på incitamenter, der ligger i „Flere i arbejde“-forliget, der blev til under den borgerlige regering. Det skal vi vende tilbage til. Men de observerbare konflikter mellem Arbejds- og Finansministeriet er et klart indicium på, at det formentlig ikke er helt ligegyldigt, hvilket embedsapparat der sættes til at lave det lovforberedende arbejde.

VÆLGERNE OG (VÆLGER) PARTIERNES INDIREKTE INDFLYDELSE

Det ligger i sagens natur, at hverken vælgerne eller medlemmer fra partiorganisationerne kan sidde med ved finanslovsforhandlingerne. Men indirekte kan begge grupper have indflydelse, ved at regeringen og partilederne i forligspartierne (og formentlig også embedsmændene i deres arbejde for ressortministeren) foruddiskonterer reaktioner blandt vælgere og partimedlemmer. Selv om næsten alle folketingspartier i Danmark arbejder uafhængigt af partiorganisationerne i det daglige, kunne man også forestille sig, at deltagerne omkring forhandlingsbordet ville føle sig forpligtet af en forudgående stillingtagen i partiorganisationerne. Der er imidlertid intet, der tyder på, at noget sådant har haft væsentlig betydning for arbejdsmarkedsreformernes udformning – i hvert tilfælde ikke den mere konkrete udformning som f.eks. den kontinuerlige afkortning af dagpengeperioden.

Gennemlæsning af materiale fra landsmøder og kongresser i Socialdemo-

kratiet, Venstre, Konservative og Det Radikale Venstre tyder ikke på nogen større diskussion af arbejdsmarkedspolitikken. I særdeleshed ikke forud for, at beslutninger bliver taget. Den eneste markante undtagelse er materialet fra landsmøderne hos Det Radikale Venstre. På flere landsmøder blev der faktisk vedtaget resolutioner med relevans for arbejdsmarkedsreformerne – vel og mærke forud for deres vedtagelse. På landsmødet i september 1992 blev det således vedtaget, at folketingsgruppen skulle arbejde for en arbejdsmarkedsreform, der bl.a. skulle „øge kvalifikationer og fleksibiliteten på arbejdsmarkedet“ og forbygge „flaskehalsproblemer „gennem uddannelse, omskoling, orlov mv.“ (Det Radikale Venstre, 1992). Zeuthen-udvalgets anbefalinger og de mulige politiske tiltag var således genstand for diskussion og endda beslutning. Til gengæld var der tilsyneladende ikke meget diskussion på landsmødet i september 1994 om de kommende arbejdsmarkedspolitiske stramninger i finanslovsaftalen for 1995 („Serviceeftersynet“). Igen på landsmødet i september 1995 blev der dog vedtaget en resolution, der omhandler flere af elementerne i arbejdsmarkedsreform II. Fremrykningen af aktiveringen og den særlige ungeindsats nævnes næsten ved navn, mens afkortning af dagpengeperiode og stramning af rådighedsforpligtelser stadig ikke nævnes i resolutionsteksten. Trods et overordnet tema om velfærdsreform synes landsmødet i 1998 ikke at have større diskussioner om indholdet af den kommende arbejdsmarkedsreform III. Til gengæld diskuteres efterlønsproblemet ganske intenst, hvilket vi skal vende tilbage til i det næste kapitel.

På de øvrige partiers landsmøder og kongresser synes arbejdsmarkedsreformerne som sagt ikke at have været til større diskussion. På Socialdemokratiets kongresser har vi fundet nogle efterdønninger af de allerede gennemførte reformer, hvor topledelsen har måttet forsvare sig. Ikke desto mindre er det i hvert fald i en international kontekst bemærkelsesværdigt, at ingen af partilederne bag de indgåede forlig om arbejdsmarkedsreformer har skullet bede om accept i partiorganisationen forud for forhandlingerne.

Det er også bemærkelsesværdigt, at befolkningens syn på strukturparadigmets aktiverings- og markedsstrategier generelt var langt mere negativt end elitens. Spørgsmål fra Valgundersøgelsen i 1994 viste, at befolkningen i særdeleshed var skeptisk over for „markedsforslag“, f.eks. reduktion af dagpenge efter et år og vanskeligere adgang for unge til dagpenge. Befolkningen var mildere stemt over for brugen af uddannelse og kurser, selv om de ikke forventede den store effekt af sådanne tiltag. Det mest populære forslag viste sig at være den såkaldte „skruldemandsovergang“ (fire mand skulle deles om

tre mands arbejde uden lønkompensation ud over dagpenge). Hele 83 pct. mente, at det var et godt forslag, og 62 pct. mente, at det ville have stor effekt (Goul Andersen, 1995: 33). Policy-elitens forståelse af, at reduktion i arbejdsudbuddet blot ville gøre ondt værre – en grundlæggende antagelse i strukturparadigmet – havde således ikke bundfældet sig hos befolkningen. Tilsyneladende havde den stigende arbejdsløshed frem til 1993/94 gjort befolkningen parat til at tage radikale skidt, men ikke i den retning, som policy-elitens ræsonnementer gik.

Befolkningen synes således også forholdsvis upåvirket af den stigende medieinteresse for misbrug af dagpengesystemet, der var under opsejling i 1994 og kulminerede i 1995. I tabel 5.1. har vi skitseret udviklingen i antallet af artikler i de landsdækkende dagblade. Der er tale om en grov optælling, hvor mulige irrelevante artikler ikke er frasorteret, men som generel strømpil er opgørelsen tilstrækkelig. I de fem landsdækkende aviser, vi kan følge i perioden fra 1993 (fuldtekstssøgning er ikke mulig i tidligere årgange) til 2002, var der ca. 17 artikler i 1993, hvor dagpengemisbrug blev nævnt. Det voksede til 31 artikler i 1994 og 59 artikler i 1995. Herefter falder niveauet til 20 artikler i 1996, 17 artikler i 1997 og herefter til et niveau under 10 – undtagen i 2002. I 1995 havde specielt *Børsen* en meget aggressiv retorik omkring dagpengemisbrug, hvor det f.eks. blev hævdet, at dagpengemisbrug kostede staten milliarder (f.eks. *Børsen*, 31.3.1995). Ikke desto mindre viser valgundersøgelserne fra 1994 og 1998 et fald i den andel af befolkningen, der mente, at mange arbejdsløse reelt ikke ønskede et arbejde. Det samme gjorde sig gældende på et mere generelt spørgsmål om socialt misbrug (kørsler på valgundersøgelsen 1994 og 1998).

I Eastons termer er arbejdsmarkedsreform I og de efterfølgende justeringer således ikke udslag af, at det politiske system har modtaget input i form af et folkeligt krav om opstramninger, som man ikke kunne sidde overhørig – med den lille skare af reformivrige medlemmer i Det Radikale Venstre som mulig undtagelse. En skare, der i øvrigt inden for en relativ kort årrække var blevet omvendt fra borgerlønstanken. Komparative studier af den offentlige opinion har da også vist, at de nordiske lande – formentlig på grund af udbyggede universelle velfærdsstater – har et meget positivt syn på „fattige“ og „arbejdsløse“ (Gallie & Paugam, 2002; Albrekt Larsen, 2005). Så nok er oplevet snyd og misbrug en vigtig potentiel trussel mod velfærdsstatens legitimitet (Rothstein, 1994; Goul Andersen, 1982), men det synes ikke at have været særlig aktuelt her.¹¹ En mulighed er dog, at specielt mediedebatten i 1995 har fået Socialdemokratiets toppolitikere til at

TABEL 5.1.

Oversigt over antal artikler i landsdækkende aviser, hvor dagpengemisbrug er nævnt. 1993-2002

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Politiken	10	14	21	9	6	5	0	2	3	5
Berlingske Tidende	6	12	20	7	9	3	2	2	2	8
Ekstra Bladet	0	2	6	1	0	1	1	2	0	1
B.T.	0	1	10	3	0	1	1	0	2	1
Weekendavisen	1	2	2	0	2	3	0	2	1	0
I alt ovenstående	17	31	59	20	17	13	4	8	8	15
Jyllands-Posten	-	-	-	-	6	1	6	4	3	2
Information	-	-	-	-	-	3	0	1	4	1
Aktuelt	-	-	-	7	3	5	4	1	0	1
Børsen	-	-	19	3	7	2	3	2	3	0

Anm.: Alle undtagen *Børsen* hentet fra InfoMedia i simpel søgning på "misbrug" og "dagpenge". Hos *Børsen* avanceret søgning på "misbrug" og "dagpenge". Artiklerne er ikke gennemlæst, dvs. der kan forekomme irrelevante artikler, hvor misbrug og dagpenge optræder uafhængigt af hinanden i samme artikel.

bekymre sig om velfærdsstatens fremtidige legitimitet, hvilket der er visse indicier på (Klitgaard, 2004). Men det kan næppe forklare de kontinuerlige stramninger, der fortsatte, efter at mediedebatten var forstummet.

DEN ENE BESLUTNING TAGER DEN ANDEN. POLICY-PROCESSENS INDRE LOGIK I 1990'ERNE

Ud fra ovenstående beskrivelse af ideers og aktørers betydning er vi kommet nærmere en forståelse af, hvordan den danske arbejdsmarkedspolitik kunne ændres så forholdsvis markant i 1990'erne. Men der ligger også nogle forklaringer gemt i den tidsmæssige rækkefølge, som beslutningerne er blevet truffet i, dvs. den samlede policy-proces synes at have en vis indre logik, der bidrager til flere og flere „pisk“-elementer i arbejdsmarkedspolitikken.

Netop en sådan sporafhængighed, hvor politikken følger en bestemt bane, er som nævnt et flittigt studeret tema i moderne velfærdsstatsteori, jf. kapitel 2. Ofte forklares en sådan sporafhængighed med, at den programmatisk struktur af et givet policy-instrument enten „låser“ fremtidige beslutninger

eller „leder“ dem i en bestemt retning. Pensionsområdet (jf. kapitel 3) er et klassisk eksempel på sådanne mekanismer. Det er vanskeligere at se, hvordan den programmatisk struktur i 1980'ernes arbejdsmarkedspolitik har låst eller ført 1990'ernes arbejdsmarkedspolitik i en bestemt retning. Situationen synes snarere at være den, at beslutningstagerne har haft relativt frie hænder. Med arbejdsmarkedsreform I fik man uden større vanskeligheder vedtaget en helt ny styringsstruktur for arbejdsmarkedspolitikken.

Det skulle til gengæld vise sig, at konstruktionen, hvor parterne via Landsarbejdsrådet og de regionale arbejdsmarkedsråd blev gjort ansvarlig for implementeringen af den aktive arbejdsmarkedspolitik, rummede en konflikt, der så at sige af sig selv ledte til flere og flere „pisk“-elementer i den efterfølgende lovgivning. Man kan i nogen grad opfatte de efterfølgende opstramninger i finanslovsforhandlingerne som „signaler“ til de implementerende organer (Winter, 2003: 296). Det har formentlig ført til en slags overbudspolitik, hvor de centrale beslutningstagere i lovgivningsarbejdet har indkalkuleret den „træghed“ eller „holden igen“, som parterne, i særdeleshed fagbevægelsen, bevirkede i implementeringen. Et godt eksempel er kravet om, at ledige skal acceptere daglig transport tid på fire timer, der blev indført med arbejdsmarkedsreform II. Formentlig har meget få ledige oplevet sanktioner, fordi man har sagt nej tak til et job, der ligger to timer væk, men det var – ud over at være en symbolsk indrømmelse til de Konservative – et signal til AF, a-kasserne og kommunerne om, at man skulle skrue bissen lidt mere på. Det samme gør sig gældende med pligten til at tage „rimeligt arbejde“ i stedet for „passende arbejde“, der kontinuerligt er blevet fremrykket. Efter „Flere i arbejde“-forliget skal ledige være parate til at påtage sig „rimeligt arbejde“ fra første ledighedsdag. I arbejdsmarkedslovgivningen omfatter sådant arbejde „... også alt arbejde uden for medlemmets faglige område, som medlemmet kan varetage“, dvs. ledige kan ikke frasige sig jobs med henvisning til uddannelse eller tidligere erhvervs erfaring (Heising, 2000: 78). Igen er det næppe mange ledige gymnasielærere, som AF har henvist til ledige rengøringsjob med trussel om sanktioner, hvis de sagde nej. Også denne opstramning kan man således forstå som et „signal“ til de implementerede organer om at føre en strammere politik.

De siddende regeringer har også mere direkte forsøgt at styre de implementerende organer ved hjælp af øget kontrol og mere detaljerede regler, hvilket langsomt, men sikkert udvander den regionale indflydelse, som i særdeleshed fagbevægelsen kunne nyde godt af. Ud over protester over

den stigende detailregulering førte det blandt andet til, at fagbevægelsen begyndte at stille krav til aktiveringens omfang.¹² Mest bemærkelsesværdigt var kravet om 75 pct. aktivering i forbindelse med arbejdsmarkedsreform III, der nærmest var dødsstødet til tankegangen om en behovsorienteret indsats.

Man kan således iagttage et spil mellem det centrale statslige niveau og det decentrale korporative niveau, der blev indført med arbejdsmarkedsreform I. Et af resultaterne er i nogen grad en strammere lovgivning, end man reelt har ment, og det er også medvirkende til, at man let kan gå fejl af udviklingen, hvis man alene bedømmer den ud fra lovens bogstav. Til gengæld kan det få uventede konsekvenser på længere sigt. På kort sigt har signalerne måske fået „anvendelsen af pisk“ over for ledige til at lande på et passende niveau, men hvis efterfølgende regeringer via øget kontrol eller måske via en helt ny styringsstruktur får mere kontrol over implementeringsfasen, giver det et betydeligt potentiale for stramninger uden brug af lovgivning.

Ud fra et sociologisk institutionelt perspektiv vil man ikke kun være optaget af den programmatisk struktur, men også af dannelsen af fælles virkelighedsopfattelser, der også kan betragtes som en form for institutioner – eller i hvert fald fungerer tilsvarende. Som sådan har de også betydning for læringsprocesser. Givet en fælles opfattelse af, at der er en høj strukturel ledighed, vil faldende arbejdsløshed naturligt frembringe bekymringer, da man nu må befinde sig meget tæt på det strukturelle ledighedsniveau. Skal det ikke resultere i stigende lønninger og dermed tab af konkurrenceevne, vil der så at sige per automatik være brug for endnu mere strukturpolitik.

En sådan nødvendighedslogik betinget af konsensusen omkring strukturarbejdsløshed genfindes f.eks. i følgende udtalelse fra en centralt placeret LO-repræsentant: „Dybest set var vi kede af det med, at rettighederne blev forringet, kontrollen blev stærkere og rådighedsforpligtelsen skrapere. Men det var i virkeligheden det bedste for at få vores medlemmer i arbejde“ (citeret fra Torfing, 2004: 112). Så længe ledigheden blev ved med at falde, uden at inflationen steg nævneværdigt, havde man jo også et godt indicium for, at den førte politik virkede. Det kan måske også bidrage til at forklare den gradvise udbredelse af aktivstrategien, startende oprindeligt med de helt unge kontanthjælpsmodtagere omkring 1990 og senere udbredt til alle grupper ledige. I øvrigt til trods for at nærmest samtlige individorienterede evalueringer af arbejdsmarkedspolitikken havde svært ved at dokumentere

beskæftigelseseffekter (se f.eks. Albrekt Larsen, 2002 for en oversigt). Den gradvise udbredelse har også den indre logik, at den hårdere kurs startede over for gruppen, der var dårligst organiseret, og hvor befolkningen havde mindst reservationer – at gymnasieelever ikke skulle have kontanthjælp i sommerferien inden start på videregående uddannelser, kunne alle blive enige om.

Forholdt man sig endelig til de ret dårlige evalueringsresultater, foregik det normalt også uden at stille spørgsmålstejn ved selve problemdefinitionen. Virkede nogle af aktiveringsinstrumenterne ikke, måtte det populært sagt være tegn på, at „patienten skulle have en stærkere dosis“. Hvorvidt patienten i virkeligheden var syg, blev ikke diskuteret, men taget for givet. Selv blandt nogle af de hårdeste kritikere af den udmøntede aktivstrategi kan man iagttage denne „indfangen“ i selve strukturparadigmet. Således udtalte SF's gruppeformand Jes Lunde i forbindelse med endnu en skuffende evaluering, at „Jeg er helt klar over, at aktiveringseffekterne er alt for ringe ... og i forbindelse med de kommende forhandlinger vil vi kræve langt bedre kvalitet, så effekten i den sidste ende bliver bedre“ (*Morgenavisen Jyllands-Posten*, 20.10.1999). Omvendt blev de svage beskæftigelseseffekter af højrefløjen set som symptom på, at flere stramninger og stærkere økonomiske incitamenter var nødvendige. Kort sagt: Negative erfaringer med strukturforbedrende politikker fortolkes inden for det dominerende strukturparadigme og dets anvisning af løsningsmuligheder.

Endelig er der tegn på, at den fælles problemforståelse har medvirket til at skabe et større spillerum for ressortministrene og deres embedsmænd. F.eks. udtaler en embedsmand i Arbejdsministeriet, at „parterne jo havde siddet og forhandlet sig frem til en analyse af, hvad det var for et system vi havde, og hvor vi gerne ville hen. Og det gjorde, at vi bagefter kunne sætte kolossal turbo på beslutningsprocessen“ (citeret fra Torfing, 2004: 257). Måske har den fælles forståelsesramme også bidraget til at lette samarbejdet internt i administrationen. En af embedsmændene i Finansministeriet fortæller, „at den snak om at lave strukturændringer, blandt andet på arbejdsmarkedsområdet, i høj grad havde virkning på de indre linjer. I centraladministrationen fik man efterhånden banket de der begreber på plads“ (citeret fra Torfing, 2004: 89). Ét af de ministerier, der var lidt langsom til at koble sig på „struktur-snakken“, var Socialministeriet, men efter at det interministerielle samarbejde kom i gang, oplevede man betydelig indflydelse, fortæller en ledende embedsmand: „De ministerielle rapporter, som vi laver, de flytter virkeligt noget. For når de rapporter kommer ud,

så har vi jo lagt enormt arbejde i dem. Dem har vi jo lavet i samarbejde med Finansministeriet og Arbejdsministeriet, og de ændrer virkelig vores måde at tænke på (...) Faktisk er det mere processen end selve rapporten, der har betydning“ (citeret fra Torfing, 2004: 257). Der er således tegn på, at parternes inddragelse i 1992, hvor man blev nogenlunde enige om, at arbejdsløshedsproblemet nok var strukturelt betinget, i ministeriernes selvforståelse legitimerede deres proaktive rolle med at finde, foreslå og gennemføre egnede løsningsforslag.

At arbejdsmarkedspolitik i 1990'erne ikke længere handlede om politik, men om ren og skær problemløsning, vil interesseorganisationerne næppe skrive under på. Helt tilbage i Zeuthen-udvalget var interesseorganisationerne stærk uenige om løsningsforslagene. Når de overhovedet kunne blive enige om problemdefinitionen, skyldtes det, at begge partier kunne formulere deres konkurrerende løsningsforslag inden for en sådan forståelsesramme. Og deres interesse for fortsat tilstedeværelse i beslutningsprocessen vidner om, at de efterfølgende beslutningsprocesser domineret af regeringen, partilederne og embedsmænds næppe opleves som uproblematiske i interesseorganisationerne. Men det hindrer ikke, at den ministerielle oplevelse af, at man var på en ædel problemløsningsmission, har skabt betydelig dynamik i reformprocessen.¹³

„FLERE I ARBEJDE“, BORGERLIG ARBEJDSMARKEDSPOLITIK OG KAMPEN OM INSTITUTIONERNE

Et centralt spørgsmål er selvfølgelig, hvorvidt ovenstående beskrivelse er bundet til 1990'ernes politik og den socialdemokratiske regeringsperiode. Man kunne forestille sig en helt ny magtkonstellation under en borgerlig regering. Regeringsskiftet i 2001 resulterede imidlertid ikke umiddelbart i noget større brud med 1990'ernes arbejdsmarkedspolitik. Forliget „Flere i arbejde“ fra oktober 2002 var omfangsrigt, men først og fremmest var der tale om justeringer af den hidtidige politik, hvilket den brede politiske tilslutning også vidner om. Kun SF og Enhedslisten tilsluttede sig ikke forliget.

Det „ægte“ neoliberale alternativ til den socialdemokratiske aktivstrategi fik således en krank skæbne i Danmark, i hvert fald i første omgang. Frem til „Flere i arbejde“-forliget forsvarede DA nødvendigheden af lavere kontanthjælpsydelse og dagpengesatser, men allerede i valgkampen 2001

havde Venstre og de Konservative garanteret, at sådanne såkaldt generelle reduktioner ikke kunne komme på tale. En sådan fraskrivning af det mest „naturlige“ liberale udbudspolitiske værktøj var så at sige prisen for at vinde vælgerne gunst. På den måde har vælgerne indirekte haft en betydelig indflydelse med hensyn til ydelsesniveauerne under den borgerlige regering.

VK-regeringen havde dog ikke mistet modet med hensyn til yderligere opstramning i rådighedsforpligtelser, øget kontrol med a-kasserne, AF og kommunerne samt reduktion i ydelsesniveauer for afgrænsede grupper. Nogle af tiltagene lå i direkte forlængelse af 1990'ernes arbejdsmarkedspolitik, hvor den tidligere arbejdsminister Ove Hygum allerede i 2001 havde lagt op til en omfattende justering af arbejdsmarkedspolitikken (Hygum, 2001), hvilket fik en positiv modtagelse fra langt de fleste aktører (*Aktuelt*, 17.3.2001). Det betød blandt andet et stop for „aktiveringsfabrikken“, hvilket efterhånden var blevet synonym for 75 pct.-reglen, og mindre brug af uddannelseselementet.

VK-regeringen vovede også pelsen med hensyn til forslag om reduktion i ydelsesniveauet for samlevende kontanthjælpsmodtagere. Ca. 11.500 familier ville blive ramt. Ikke bare Socialdemokratiet og de øvrige socialistiske partier, men også Dansk Folkeparti var generelt modstandere af at skære i ydelsesniveauet. Regeringen forsvarede sig med beregninger, der viste, at for samlevende kontanthjælpsmodtagere ville overgang til job for én person i husstanden til tider direkte føre til økonomisk tab (i hvert fald på kort sigt), hvilket nødvendiggjorde et såkaldt loft i kontanthjælpssystemet. Det var heller ikke uvæsentligt, specielt ikke for tilslutningen fra Dansk Folkeparti (*Morgenavisen Jyllands-Posten*, 7.10.2002: 2), at beregninger fra Beskæftigelsesministeriet viste, at 72 pct. af de ramte ca. 11.500 familier havde indvandrerbaggrund. Det gav forslaget en lettere gang på jorden, og det endte med at blive vedtaget.

Men selv disse relativt moderate elementer af „pisk“, der formentlig ikke umiddelbart gav noget større ramaskrig i befolkningen, var VK-regeringen opsat på at gennemføre i samarbejde med fagbevægelsen og Socialdemokratiet. Der blev ikke nedsat nogen lovforberedende kommission, men hen over sommeren 2002 blev LO løbende taget i ed, hvilket blandt andet udmøntede sig i et såkaldt forståelsespapir mellem LO og regeringen (*Weekendavisen*, 27.9.2002: 2). En sådan samarbejdsvilje fra VK-regeringen kan næsten kun forklares med, at regeringen frygtede den folkelige modstand, som Socialdemokratiet og LO potentielt kunne mobilisere imod – det,

der kunne komme til at fremstå som – en asocial borgerlig regering. En sådan mekanisme havde regeringen allerede fået at føle to uger før første lancering af „Flere i arbejde“, hvor 50.000 lønmodtagere nedlagte arbejdet i protest mod et forslag om (tvungen) mulighed for deltidsbeskæftigelse, uanset eventuelle overenskomstaftaler. En sådan institutionel ændring fik stor opmærksomhed. LO talte om fornyet klassekamp, og Socialdemokratiet tog klart afstand fra forslaget.

Forståelsespapiret mellem LO og den borgerlige regering er dog ikke udtryk for en renæssance for inddragelsen af arbejdsmarkedets parter. En centralt placeret embedsmand beskriver, hvorledes han som del af gruppen, der forberedte „Flere i arbejde“-forliget i Beskæftigelsesministeriet, anlagde „et politisk strategisk perspektiv på, hvem vi ville tale med hvornår. Det var overvejelser omkring, hvem der ville kunne holde tæt. Hvilken offentlig debat vi kunne holde til hvornår“ (Goldschmidt, 2004: 99). Argumentet for lukketheden var, at for tidlig åbenhed ville trække de politiske fronter for skarpt op og dermed umuliggøre et politisk forlig. Ifølge Goldschmidt kan „argumentet ... meget vel være holdbart, og jeg delte opfattelsen som deltager i processen, men det er klart en vurdering, der samtidig forhindrede nogle af aktørerne i at gøre deres synspunkt gældende på den måde, der set fra deres synspunkt ville have været den mest effektive“ (2004: 99). Under alle omstændigheder var konsekvensen, at det formelle organ Landsarbejdsrådet, hvor parterne er officielt repræsenteret, helt mistede sin rolle i den lovforberedende proces.

I det endelige forlig indeholdt „Flere i arbejde“ ikke en radikalt anderledes problemopfattelse, men dog en række nye politikker. I indledningen til forliget kunne Dansk Folkeparti, Venstre, de Konservative, Kristendemokraterne, Det Radikale Venstre og Socialdemokratiet således enes om at skrive, „at nogle mangler kvalifikationer og erfaring. Andre har opgivet at få et job og indstillet sig på tidlig tilbagetrækning eller en tilværelse på passiv forsørgelse“ (Aftale om „Flere i arbejde“, 2002: 1). Strukturparadigmets forståelsesramme var således stort set intakt, og det samme gjaldt den overordnede politiske konsensus om arbejdsmarkedspolitikken retning. Man kan måske sige, at den borgerlige regering formåede at gøre noget på arbejdsmarkedsområdet uden at blive voldsomt upopulær. Kun SiD leverede en smule kritik, der – formentlig belært af efterlønssagen fra 1998, se næste kapitel – blev holdt i et dæmpet toneleje, da Socialdemokratiet jo også stod bag reformen. Til gengæld fik den nye borgerlige regering trods loftet i kontanthjælpssystemet ikke – i første omgang – gjort noget dramatisk ved

incitamentsstrukturen, som regeringen og ikke mindst Det Radikale Venstre fortsat betragtede som et betydeligt arbejdsmarkedspolitisk problem.

Ideen var dog, at de reducerede udgifter til aktivering som følge af „Flere i arbejde“-forliget skulle reserveres til at indføre et beskæftigelsesfradrag gældende fra 2004. I anden omgang kunne man således skabe en større (kortsigtet) økonomisk forskel mellem at være ledig og beskæftiget ved „kunstigt“ at forhøje lønningerne i bunden af lønskalaen. Fra 2004 kan 2,5 pct. af arbejdsindkomsten fratrækkes op til melleskattegrænsen, hvilket giver en maksimal realværdi på ca. 1900 kr. i 2004. Ud over at gøre noget ved det oplevede „problem“ gav den konstruktion yderligere en forsikring om, at Venstre var blevet et folkeparti, der ikke ville lavtlønnede eller velfærdsstaten noget ondt.

Umiddelbart var der således ikke meget, som Socialdemokratiet eller fagbevægelsen kunne bruge til at overbevise vælgerne om, at den borgerlige regering var i gang med at lave radikale forringelser i arbejdsmarkedspolitikken. Til gengæld lå der i „Flere i arbejde“ en spire til et borgerligt angreb på det såkaldte Ghent-system for arbejdsløshedsforsikring, der bygger på frivilligt medlemskab af arbejdsløshedskasser, der typisk har været organiseret af fagforeningerne. Ghent-systemet anføres normalt som hovedforklaring på, at man i Danmark, Sverige, Finland og Belgien har fastholdt en høj organiseringsgrad blandt lønmodtagere, mens det i andre lande, bortset fra Norge, er et mindretal, der er organiserede.

I opposition til dette system lancerede den borgerlige regering i forbindelse med „Flere i arbejde“ en vision om et såkaldt enstrengt system, der dog ikke blev beskrevet særligt klart. I det endelige forlig er visionen reduceret til nogle tiltag omkring samarbejde mellem AF og kommunerne, mere ensartede aktiveringsregler, rådighedsforpligtelser og sanktionsregler. Men i forbindelse med en fremtidig kommunalreform er der større forandringer i vente (Larsen, 2004). En overdragelse af beskæftigelsesindsatsen til kommunerne og dermed kommunalpolitisk styring kunne betyde et endeligt farvel til parternes inddragelse. Det er dog i skrivende stund (2004) uklart, hvordan det fremtidige system vil blive udformet, og hvilke konsekvenser det vil få.

Ved sin tiltrædelse forsøgte VK-regeringen sig også med et forslag om etableringen af én statslig a-kasse. Forslaget er ingenlunde nyt. Helt tilbage til 1950'erne havde de Konservative ønsket en afkobling mellem a-kasse og de faglige organisationer ved at indføre en generel obligatorisk forsikring (Nørgaard, 1997: 323). Flertallet med Dansk Folkeparti og begyndende

sympati for forslaget i Det Radikale Venstre gav imidlertid VK-regeringen en enestående mulighed for at vinde en sådan institutionel sejr, hvilket fik LO til at udføre kraftigt lobbyarbejde hos Dansk Folkeparti (som på sin side kunne nyde gavn af den politiske legitimitet, dét kunne give). Det endte med, at Dansk Folkeparti afviste regeringens forslag, og det vedtagne kompromis blev i stedet etableringen af tværfaglige a-kasser, hvilket er mindre radikalt, men trods alt løsner båndet mellem a-kasse og fagforening. Med hensyn til Ghent-systemet er det tydeligt, at aktørerne er uhyre bevidste om den magtressource, der ligger gemt i denne organiserings af arbejdsløshedsforsikringen. I det hele taget er aktørerne på arbejdsmarkedsområdet meget beviste om den langsigtede betydning af de institutionelle rammer (Christiansen, Nørgaard & Sidenius, 2004) – og bedre i stand til at kalkulere de langsigtede konsekvenser, end det har været tilfældet på pensionsområdet.

ARBEJDSMARKEDSREFORMERNES AKTØRER, PRÆFERENCER OG BESLUTNINGSFORA

Ovenstående analyse kan langt fra afdække alle aspekter omkring arbejdsmarkedsreformerne – bl.a. er implementeringssiden behandlet stedmoderligt – men det giver et udmærket grundlag for at sammenholde policy-processen på arbejdsmarkedsområdet med en række teoretiske forventninger og scenarier. De centrale spørgsmål er *who governs*, *what governs* og *how governs*.

De centrale aktører bag meningsdannelsen på eliteniveau og dagsordensfastsættelsen af strukturel ledighed i perioden forud for arbejdsmarkedsreform I kan afgrænses til Det økonomiske råd, regeringen, herunder i særdeleshed Finansministeriet, og ikke mindst Zeuthen-udvalget. Socialkommissionen spillede en mere indirekte rolle. OECD gjorde sig først for alvor gældende fra 1994, og først i slutningen af 1990'erne begyndte EU-niveauet via den åbne koordinationsmetode at spille en rolle. Aktørkredsen kan indsnævres endnu mere, når vi kigger på selve beslutningsfaserne. Historisk har arbejdsmarkedets parter spillet en ganske betydelig rolle for arbejdsmarkedspolitikken, og forhandlingerne i Zeuthen-udvalget gav også arbejdsmarkedsreform I et traditionelt korporatistisk islæt. Men de efterfølgende beslutningsfaser tyder på en stigende udelukkelse af parterne. Denne mindre „plads“ til arbejdsmarkedets parter blev dog ikke fyldt ud af de folkevalgte – i hvert fald ikke de menige folketingsmedlemmer. Nok gav reformer via finanslovsforhandlingerne indflydelse til partilederne i

forligspartierne og indirekte til deres partigrupper, men det ligger i finanslovsforhandlingernes natur, at de mange ændringer og det korte forhandlingsforløb gør detaljeret diskussion nærmest umulig. Undtagen hos Det Radikale Venstre synes baglandet i form af menige folketingsmedlemmer og selve partiorganisationen uden for Christiansborg at være mere eller mindre frakoblet beslutningsprocessen. I første omgang var det ressortministrene, deres embedsmænd og forligspartiernes topledelse, der fik et betydeligt større spillerum. Ikke mindst Finansministeriets stærke engagement på Arbejdsministeriet historiske „territorium“ er bemærkelsesværdigt.

Med hensyn til *what governs*-spørgsmålet argumenterer vi for, at arbejdsmarkedsreformerne ikke kan forstås ud fra en simpel magtlogik, hvor aktører med faste præferencer kæmper for deres (gruppe-)interesse. Både i 1970'erne og 1980'erne havde Socialdemokratiet og fagbevægelsen blankt afvist stramninger over for ledige, hvilket umiddelbart gør forandringerne under den Socialdemokratisk ledede regering paradoksale. Godt nok opnåede Socialdemokratiet og fagbevægelsen at få en dyr aktiveringsindsats, men tilsyneladende havde det ikke været et særlig stærkt historisk ønske, og ikke mindst fagbevægelsens (regionale) indflydelse blev langsomt mere og mere reduceret.

Topledelsen i Socialdemokratiet kan have frygtet, at de gældende regler var ved at skabe et legitimitetsproblem, men det modsiges af, at den danske befolkning generelt har et positivt syn på de ledige. Dertil kommer, at befolkningen i 1994 var forholdsvis skeptisk over for markeds- og aktiveringsforslag. Omvendt var reformerne heller ikke drevet af en simpel funktionel logik, hvor de objektive problemer bringer aktørerne i en situation, hvor man ikke kunne gøre andet. Ved nærmere eftersyn er det langt fra selvindlysende, at det danske arbejdsmarked i 1990'erne var præget af store strukturelle problemer, og at 1980'ernes „passive forsørgelse“ skabte fattigdomsfælder og sociale problemer. En række forskningsresultater taler endda direkte imod en sådan fortolkning.

Det leder os frem til den konklusion, at skiftet fra et konjunkturparadigme til et strukturparadigme har haft afgørende indflydelse på gennemførelsen af arbejdsmarkedsreformerne. Det nye strukturparadigme blev primært etableret i perioden fra 1988 til 1993, og de nye ideer fik en betydelig gennemslagskraft, 1) fordi det gav en simpel (men formentlig misvisende) forklaring på lønstigninger i 1987 og den efterfølgende stigende arbejdsløshed, 2) fordi den nye strukturdiagnose var forholdsvis diffus og bred nok til både at rumme borgerlige og socialdemokratiske løsningsforslag, og endelig

3) fordi strukturdiagnosen kunne knyttes til en socialpolitisk problemopfattelse, der specielt for venstresiden gjorde de nye udbudsløsninger mere spiselige. Skiftet i Socialdemokratiets og fagbevægelsens præferencer – eller i det mindste accept af en hårdere kurs over for de ledige – kan således opfattes dels som et forsøg på at gøre „noget effektivt“ ved den stigende ledighed, dels som et forsøg på afværge de neoliberale markedsløsninger, der var det oplagte alternativ til at løse strukturproblemer.

I forhold til teorierne om sporafhængighed er det vanskeligt at argumentere for, at arbejdsmarkedsreformerne i stil med pensionsreformerne er styret af tidligere tiders programmatisk struktur. Til gengæld kan man i den samlede policy-proces udmærket iagttage nogle iboende dynamikker, der trak i retning af flere og flere „pisk“-elementer i det lovgivningsmæssige output. Dels betød faldende arbejdsløshed en oplevelse af, at man nu måtte befinde sig endnu nærmere det strukturelle ledighedsniveau, hvilket nødvendiggjorde endnu bedre strukturer, hvis lønningerne skulle holdes i ro. Dels førte den korporativt organiserede implementeringsstruktur til et spil, hvor stramninger i lovgivningen fra centralt hold blev „signaler“ til – det man centralt opfattede som – for „slappe“ a-kasser, AF-kontorer og kommuner. Og endelig fortolkede man inden for rammen af strukturparadigmet dårlige evalueringseffekter som et behov for endnu større „strukturdosis“

Det bringer os frem til spørgsmålet om *how governance*, dvs. måden hvorpå de danske arbejdsmarkedsreformer blev besluttet. Med undtagelse af arbejdsmarkedsreform I og „Flere i arbejde“, der på almindelig vis blev fremlagt i Folketinget – førstnævnte dog som led i en omfattende pakkedeling – blev samtlige beslutninger taget under finanslovsforhandlingerne. Typisk har beslutningsprocesserne således været meget lukkede og præget af tidspres. Også selve lovforberedelsen har været mere lukket end tidligere. Det kan være svært at vurdere den uformelle kontakt mellem staten, LO og DA, men alt tyder på mindre direkte indflydelse til parterne. For at bruge bogens titel lægger selve beslutningsmåden mere op til en centralisering af magt på Borgen. Ikke i form af øget indflydelse til de menige folketingsmedlemmer, men i form af øget indflydelse til ressortministre, embedsmænd og topledelse i forligspartierne.

- 1 Lov om kommunal beskæftigelsesindsats (lov nr. 425) og ungdomsydelsen (Ændring af bistandsloven, lov nr. 425) kan opfattes som start på en tidligere og mere aktiv indsats, selv om man helt tilbage i slutningen af 1970'erne eksperimenterede med en kommunalt organiseret ungdomsgaranti.
- 2 For en nærmere analyse af forløbet omkring uddannelses- og iværksætterordningen se Christiansen, Nørgaard & Sidenius (2004: kap. 3).
- 3 Man kan også argumentere for, at et generøst dagpengesystem bevirker, at arbejdsgiverne ikke bliver mødt med krav om høj jobbeskyttelse ved overenskomstforhandlingerne (f.eks. Kongshøj Madsen, 2002). Det er ganske kendetegnende for det danske system, men hverken arbejdsgiver- eller arbejdstagerside synes (indtil for nylig) at være særlig bevidste om denne unikke indretning.
- 4 En lignende undren er udgangspunkt for Klitgaard (2004) og centrale ræsonnementer hos Green-Pedersen (2000).
- 5 Kort sagt er der med den givne lønstruktur, som spiller sammen med den tilhørende sociale sikring, angiveligt en nedre grænse for, hvor langt arbejdsløsheden kan komme ned. Arbejdsløsheden er strukturel – og strukturel ledighed defineres netop som den laveste ledighed, der er forenelig med stabil løn- eller prisudvikling. Man benytter normalt enten NAIRU eller NAWRU-kriteriet: Non Accelerating Inflation/Wage Rate of Unemployment, der beregnes ud fra den historiske sammenhæng mellem arbejdsløshed og inflation eller lønstigninger.
- 6 Velfærdskommissionens betydning blev bl.a. begrænset af konflikt mellem Erhvervsministeriet og Finansministeriet, der også afspejlede sig i sekretariatsbetjeningen. Finansministeriet støttede ikke Erhvervsministeriets problemopfattelse og policyforslag, jf. senere afsnit.
- 7 Endelig kunne den samme problemopfattelse legitimere en løntilskudsstrategi, der bragte lønudgiften til lavproduktiv arbejdskraft ned på et niveau, hvor den kunne komme i beskæftigelse. Det var essensen i „hjemmeservicestrategien“, som det oprindeligt var Erhvervsministeriets håb, at Velfærdskommissionen kunne levere ammunition til at begrunde.
- 8 At der ligefrem skulle være tale om et bredt, åbent og lydhørt policy-netværk, der synes at leve op til en række demokratiske normer (Torfing, 2004), synes diskutabelt.
- 9 Sagt med andre ord screenes jobansøgere på uddannelse i forventning om større produktivitet blandt højtuddannede – en effekt man for øvrigt ikke kan „uddanne“ sig ud af (Albrekt Larsen, 2003a). Endvidere er det påpeget, at uddannelsesniveaulet har været konstant stigende inden for de sidste 80 år (f.eks. Finansministeriet, 2000b: 134). Og i en række undersøgelser har man endog fundet, at antallet af ufaglærte i de højtudviklede industrisamfund falder hurtigere end antallet af ufaglærte jobs, så man stik mod strukturforståelsen ligefrem kan tale om en overkvalificering på de vestlige arbejdsmarkeder (Åberg, 2001; Livingstone, 1998; Green et al., 1999; Gallie, 1994; Batenburg & de Witte, 2000; Groot & Maasen van den Brink, 2000).
- 10 Forslagene blev dog drøftet i det nyetablerede Landsarbejdsråd, hvor parterne var repræsenteret og bl.a. gav støtte til forslaget om tab af dagpengen ved afslag på aktiveringstilbud, hvilket internt i fagbevægelsen førte til kritik fra SiD (Winter, 2003: 297).

- 11 Ofte antages det også, at i perioder med høj arbejdsløshed vil oplevelsen af snyd og misbrug i dagpengesystemet være begrænset. Således har flere studier fundet en klar sammenhæng mellem højt arbejdsløshedsniveau og positive attituder over for fattige og opbakning til velfærdspolitikker (Albrekt Larsen, 2005; Halman, Arts & van Oorschot, 2003; Blekesaune & Quadagno, 2003; Gallie & Paugam, 2002).
- 12 Kritikken blev delvist anerkendt, hvilket f.eks. i Finanslovsaftalen fra 2000 førte til to forsøgsregioner, der etableredes „med henblik på at danne grundlag for en bredere vurdering af, om det kan være hensigtsmæssigt at mindske omfanget af de centrale styringskrav i forhold til aktiveringsindsatsen“ (Finansministeriet, 2000a). Hvorvidt disse forsøgsregioner var en „syltekrukke“ for kritikken eller en reel hensigtserklæring i retning af mindre central styring, er svært at vurdere. Evalueringerne af forsøgsregioner peger i retning af den første mekanisme (Jørgensen et al., 2002a).
- 13 Flere steder i Jensens interviews (2003) kommer det også til udtryk, hvordan Finansministeriets embedsmænd opfatter sig selv som mere neutrale end embedsmænd fra de øvrige ministerier (f.eks. udtalelser p. 153).

EFTERLØNSREFORMEN: ENLIG SVALE ELLER SYMPTOM PÅ MODERNE VELFÆRDSPOLITIK?

Efterlønsreformen fra 1998 har været en af de mest omdiskuterede beslutninger i nyere dansk politik. Socialdemokratiets efterlønsgaranti var formentlig medvirkende årsag til, at partiet beholdt regeringsmagten efter valget i marts 1998, og efterlønsreformen var formentlig indirekte en medvirkende årsag til regeringsskiftet i 2001.¹ Efter præsentationen af reformen i november 1998 var den folkelige reaktion så kraftig, at Socialdemokratiet gik fra 36 pct. (ved valget i marts) til under 20 pct. i meningsmålingerne. Disse ekstraordinære omstændigheder omkring beslutningen er i sig selv et argument for netop at inddrage denne beslutningsproces. Dels gjorde de folkelige reaktioner indtryk på beslutningstagerne – man begyndte faktisk at overveje måden, man tog beslutninger på – dels kom forløbet i den bredere offentlighed til at fremstå som symptomatisk for den politiske beslutningstagen på velfærdsområdet.

Indholdsmæssigt er rækkevidden knap så stor. Nok var der principielle ændringer i reformen, først og fremmest indførelsen af et særskilt efterlønsbidrag, men store dele var justering af skruer, der allerede tidligere var blevet skruet på. Effekten har været en lidt senere overgang til efterløn (Finansministeriet, 2002a: 94). I punktform var de væsentligste forandringer:

- Større krav om medlemskab af en a-kasse: 25 år inden for de sidste 30 år mod tidligere 20 år inden for 25 år (med overgangsregler).
- Personlig bidragsfinansiering bundet til en personlig konto med mulighed for tilbagebetaling, hvis efterlønnen ikke anvendes.
- Nedsættelse af satser. Fra at udgøre 100 pct. af maksimal dagpengesats de to første år, dvs. 60–61 år, bliver satsen sat ned til 91 pct.
- Modregning af kapitalpension.

- Større økonomisk gevinst ved udskydelse af tilbagetrækning. Hvis man har arbejdet mere end 3120 timer fra de 60 år og frem, får man lempeligere pensionsmodregning samt en skattefri præmie.
- Folkepensionsalderen nedsættes til 65 år.

Det mest interessante ved efterlønsreformen er således måden, den blev til på. Der var en række specielle omstændigheder. Statsministerens „løftebrud“ kan forklare en betydelig del af den vælgermæssige reaktion (Goul Andersen, 1999b), men den ekstreme lukkethed, den meget snævre aktørkreds bestående af nogle få centrale ministre og én enkelt partileder fra oppositionen, samt Finansministeriets fremtrædende rolle (selv om efterløn traditionelt var Arbejdsministeriets domæne) kan karakteriseres som en radikalisering af de tendenser, som vi har beskrevet i de forrige kapitler. Denne radikalisering ses også, ved at centrale aktører medgiver, at man bevægede sig på grænsen af de (tidligere gældende) politiske spilleregler. Daværende arbejdsminister Ove Hygum udtalte således, at regeringen nok var gået over stregen, med hensyn til hvor meget der kunne bundtes sammen i et finanslovsforlig (Ræbild & Kristiansen, 2000: 87), og Mogens Lykketoft skriver direkte, at man efterfølgende har lært, at „Socialdemokratiet er simpelthen nødt til at tage en grundig og langvarig debat med befolkningen, før vi tager fat på de nødvendige reformer af velfærdssamfundet: Ellers skaber vi unødigt mistro mellem folket og de folkevalgte“ (Lykketoft, 2000: 10). Formålet her er således at indfange nogle generelle magtforhold og ikke tage part i den „løftebrudsdiskussion“, som reformen helt naturligt også afstedkom.

Kapitlet er inddelt i fem afsnit. I det første afsnit beskriver vi aktørernes principielle stillingtagen til efterlønsordningen i en historisk kontekst. I det næste afsnit beskrives spillet om definitionen af problemet og diskussion om mulige løsningsforslag i perioden forud for de konkrete forhandlinger i efteråret 1998. Tredje afsnit ser på, hvorledes de centrale politiske aktører forholdt sig strategisk over for forventede reaktioner fra befolkningen, fagbevægelsen og endda egne partifæller. I aktørernes oplevelse af virkeligheden stod det klart, at efterlønsreformen ikke kunne gennemføres når som helst. Det krævede politisk timing og en helt unik beslutningsanledning. Endelig beskriver fjerde afsnit forløbet i selve beslutningsfasen, hvor de centrale aktører forhandlede bag hermetisk lukkede døre. I modsætning til de forrige kapitler er fokus lagt på én enkelt beslutningsproces, men undervejs vil vi kort tage rækken af forudgående beslutningsprocesser i betragtning.

DEN POLITISKE STRID OM EFTERLØNNEN

I det historiske forløb omkring efterlønsordningen genfinder man den klassiske strid mellem venstre- og højresiden i dansk politik. Førstnævnte kom ligefrem til at opfatte efterlønnen som en „kronjuvel“, mens sidstnævnte lærte at leve med den. Det oprindelige initiativ til efterlønsordningen kom fra SiD (dengang DASF), der i 1975 fremlagde et forslag for den socialdemokratiske regering. Forud var der lavet en række undersøgelser, der havde defineret arbejdsmiljøet blandt industriarbejdere som et presserende problem. I første omgang af den såkaldte faglige gruppe, nedsat i 1971 af SiD og Arbejdstilsynet, der udarbejdede rapporten „Et nyt og bedre arbejdsmiljø“. Dernæst den såkaldte Arbejdsmiljøgruppe af 1972, nedsat af daværende arbejdsminister Erling Dinesen, der bl.a. fik foretaget en undersøgelse af Socialforskningsinstituttet. Og endelig en SiD-undersøgelse gennemført af læge Bernard Jeune, Socialmedicinsk Institut i Århus. Muligheden for at trække sig tidligere tilbage var SiD's bud på, hvorledes den socialdemokratiske regering kunne løse disse konstaterede problemer blandt industriarbejdere (Houlberg Nielsen, 2000).

Det var dog ikke Socialdemokratiet, men derimod Socialistisk Folkeparti, der kom først med at præsentere et beslutningsforslag i Folketinget (januar 1976). I SF's oplæg blev ordningen ikke blot set som løsning på problemet med nedslidte arbejdere, men også som løsning på den stigende arbejdsløshed (de 6,2 pct.'s arbejdsløshed blev med datidens standarder opfattet som et meget stort problem). Specielt var man bekymret for ungdomsarbejdsløsheden, og ideen var, at de ældre via tilbagetrækning kunne give plads til de yngre (*Folketingstidende* 1975/76 (Tillæg B), sp. 2905). Derfor skulle efterløn, som foreslået af SiD, ikke bare målrettes til nedslidte arbejdere, men derimod gøres til en generel ordning. Umiddelbart kunne der ikke opnås enighed om at pålægge regeringen at udarbejde et egentligt lovforslag. Den socialdemokratiske socialminister var ikke overbevist om, at det nødvendigvis var unge ledige, der ville overtage de fratrådte arbejdspladser, og ligesom i Venstre og Det Konservative Folkeparti var man bekymret for de offentlige udgifter. I udgangspunktet var de Konservative dog generelt positivt indstillet over for forslaget og varetog sine vælgergruppers interesser ved at fremhæve, at selvstændige også skulle have adgang (*Folketingstidende* 1975/76 (*Folketingets Forhandlinger*), sp. 7370-7386).

Til trods for at beslutningsforslaget ikke blev vedtaget, nedsatte den nye arbejdsminister, Svend Auken, efterfølgende et udvalg bestående af arbejdsmarkedets parter, der fremlagde et konkret efterlønsforslag i april 1978. Un-

der forudsætning af mindst fem års a-kassemedlemskab (inden for de seneste 10 år) skulle 60-66-årige pr. 1. januar 1979 have mulighed for at vælge efterløn. Arbejdsgiversiden i udvalget var primært utilfreds med, at ordningen skulle administreres af a-kasser og kun gælde deres medlemmer (*Folketingstidende* 1977/778 (*Folketingets Forhandlinger*), sp. 4717-4746). En kritik, Venstre også fremførte ved 1. behandlingen, mens Konservativt Folkeparti stadig virkede nogenlunde positivt stemt (*Folketingstidende* 1977/1978 (Tillæg B), sp. 9171-9174). Andenbehandlingen fandt sted efter en hektisk sommer, hvor de tiltagende økonomiske problemer og frygten for en stærk alliance mellem V og K gav anledning til, at Venstre af Anker Jørgensen var blevet inviteret til at indgå i et regeringssamarbejde med Socialdemokratiet – en invitation, som partiet accepterede. Til trods for – eller på grund af – de økonomiske problemer vedtog Socialdemokratiet, SF, CD og (nu) regeringspartneren Venstre efterlønsordningen i oktober 1978.

Venstres principielle modstand forstummede således på grund af regeringssamarbejdet, men til gengæld blev de Konservative mere og mere skeptiske (*Folketingstidende* 1978/79 (*Folketingets Forhandlinger*), sp. 804-848). Bl.a. var man utilfreds med den såkaldte 200 timers-regel (det antal timer, man måtte arbejde ved siden af efterlønnen), og partiet fremlagde et alternativt forslag om „deltidsefterløn“, hvor staten skulle kompensere for lønnedgang ved overgang til deltidsjob. Muligvis skal det konservative forslag ses som udtryk for en politisk strid om fremtidige institutioner. Krav om a-kassemedlemskab for at få adgang til efterlønsordningen ville alt andet lige tilskynde til yderligere faglig organisering, hvilket var og er en afgørende magtressource for fagbevægelsen. Hvorvidt de Konservative i 1978 har tænkt så langt, står dog hen i det uvisse.

Til gengæld var kampen om institutionerne tydelig i 1985, hvor efterlønsordningen rent faktisk havde vist sig som en betydelig magtressource for fagbevægelsen. Tilgangen til ordningen indikerede, at efterløn var et vigtigt incitament til at melde sig ind i en a-kasse – og dermed typisk også i en fagforening. Ved ordningens indførelse regnede man med, at ca. 17.000 ville benytte sig af tilbuddet i 1979, 22.000 i 1980, og 27.000 i 1981. Men allerede i januar kvartal 1979 var 28.800 personer gået på efterløn, og det samlede antal nåede i 1983 81.600 personer (Lind, 1985: 121-125).

Således fremsatte den borgerlige regering i maj 1985 forslag om delpension, der med udgangspunkt i 1979-forslaget var blevet behandlet i den såkaldte Ældrekommission² og senere i et pensionsudvalg under Socialministeriet (nedsat juni 1984). Førstnævnte anbefalede, at delpension skulle

FIGUR 6.1.

Oversigt over de vigtigste forandringer af efterlønsordningen frem til 1998

1979:	Oprettelse af efterlønsordning <ul style="list-style-type: none">– Gældende for 60-66-årige– 5 års medlemskab inden for seneste 10 år– Første 2,5 år (maksimalt) 100 pct. af højeste dagpengesats– Næste 2 år 80 pct. af højeste dagpengesats– Derefter (maksimalt 2,5 år) 60 pct. af højeste dagpengesats
1980:	Medlemskabskrav strammet til mindst 10 år inden for de sidste 15 år
1980-1987:	Satsændringer <ul style="list-style-type: none">– 60 pct.-satsen forhøjet til 70 pct.– I perioden fra 1982 til 1987 fastfryses dagpengesatsen, hvilket samtidig reducerede værdien af efterlønnen– I 1987 fjernes 70 pct.-satsen, således at man kun opererede med 100 pct. og 80 pct. Samtidig forhøjes medlems- og arbejdsgiverbidrag
1986:	Delpensionsordningen vedtaget
1991:	Efterlønsordningen gennemgår en række justeringer og ændringer <ul style="list-style-type: none">– Medlem af en a-kasse i mindst 20 år inden for de sidste 25 år– Tilbud om fulde dagpengebeløb resten af perioden, såfremt man ventede med at gå på efterløn, til man blev 63 år– Mulighed for at forlade ordningen én gang for at tage arbejde, dvs. mulighed for indtrædelse igen
1994:	80 pct.-satsen i efterlønsordningen forhøjet til 82 pct.
1995:	Delefterlønsordningen. Godtgørelse til beskæftigede, der nedsatte arbejdstid

Kilde: Albrekt Larsen, Kallestrup & Kristensen (2000: 9-11).

erstatte efterlønnen – udbygninger af efterløn skulle i hvert fald sættes i bero (Ældrekommissionen, 1982: 15) – men et sådant åbnet opgør med fagbevægelsen og vælgerne var firkloverregeringen ikke klar til. I stedet blev der tale om en supplerende ordning, der blev gjort økonomisk mere favorabel end efterløn. Regeringens håb var, at man på kort sigt kunne mindske tilgangen til og betydningen af efterlønsordningen. Socialdemokratiet frygtede derimod, at delpension ville „undergrave“ efterlønsordningen (Garodkin, 1987: 287). Ud fra en simpel magtlogik er det ret indlysende, at den borgerlige regering ikke ønskede ordningen knyttet til a-kasserne (forudgående a-kassemedlemskab var således ikke en forudsætning for del-

efterløn, og kommunerne skulle stå for den praktiske administration),³ mens Socialdemokraterne netop kæmpede for en sådan tilknytning (bl.a. stillede partiet beslutningsforslag om såkaldt delefterløn (*Folketingstidende* 1984/1985 (*Folketingets Forhandlinger*), sp. 10120). Regeringens forslag blev vedtaget (med støtte fra Det Radikale Venstre) i maj 1986 med ikrafttrædelse fra 1. januar 1987. Det skulle dog siden vise sig, at delpensionen på ingen måde blev nogen konkurrent til efterlønsordningen. Tilgangen nåede aldrig over nogle få tusinde, og ordningen bortfaldt med efterlønsreformen.⁴

Den institutionelle betydning, som vi skal komme tilbage til nedenfor, har medvirket til, at efterlønsordningen efterhånden blev en „kronjuvel“ for Socialdemokratiet, som det fremgår af adskillige citater fra ledende socialdemokrater. F.eks. karakteriserede Svend Auken i forbindelse med justeringerne i 1991 ordningen som „den største menneskelige succes i årtier“ (*Berlingske Tidende*, 21.12.1991), mens daværende næstformand Lene Jensen i 1998 udtalte: „Jeg elsker efterlønnen, og den skal vi for Guds skyld beholde“ (*Aktuelt*, 23.1.1998).

Man havde således stor politisk tilskyndelse til ikke at lave om på ordningen, selv om det stødte voksende antal efterlønsmodtagere efterhånden udgjorde en betydelig post på finansloven og indirekte også mindskede skatteindtægterne på grund af lavere beskæftigelse. Helt frem til efterlønsreformen i 1998 forsvarede Socialdemokratiet dog efterlønsordningen over for borgerlige partier, der i stigende grad luftede argumenter om nødvendigheden af at afskaffe ordningen.

Allerede i 1991 havde den borgerlige regering planer om at hæve efterlønsalderen til 63 år (i 1991 endte det dog med et bredt finanslovforlig med Socialdemokraterne, der indeholdt stramninger via krav om længere a-kasemedlemskab og en økonomisk bonus ved udskydelse af tilbagetrækningen, se figur 6.2), men først i 1996/1997 talte borgerlige partier åbent om, at ordningen på sigt skulle afskaffes (f.eks. Venstres formand Uffe Ellemann-Jensen i *Politiken*, 24.12.1996; de Konservatives formand Per Stig Møller i *Aktuelt*, 4.3.1997). De borgerlige partier var i forvejen klar over, at sådanne udtalelser ikke ligefrem var populære i befolkningen, men nederlaget ved folketingsvalget i 1998 gjorde det endnu tydeligere. I slutspurten havde Socialdemokraterne med stort held brugt sagen til at vinde de sidste, afgørende stemmer. Regeringen udstedte således en „efterlønsgaranti“ den 6. marts – blot fem dage før folketingsvalget – hvor det blandt andet blev garanteret, at „så længe Socialdemokratiet er i regering, er vi garant for, at efterlønnen ikke forringes“ (pressemeddelelse, 6.3.1998).

Derfor virkede selv mindre ændringer af efterlønnen initieret af Socialdemokratiet nærmest utænkelige. Heroverfor stod borgerlige partier, der helst ville afskaffe ordningen. Ikke desto mindre blev den fastlåste situation erstattet med kompromissøgende politik efter folketingsvalget i 1998. De borgerlige partier, i særdeleshed Venstre, ville over for vælgerne gerne signalere en ny midtsøgende politik – og samtidig „komme af“ med det efterløns-spørgsmål, der måske kostede dem regeringsmagten – mens SR-regeringen i stigende grad følte sig generet af de samfundsøkonomiske problemer, som efterlønnen forårsagede. I 1998 var det samlede antal efterlønsmodtagere vokset til 136.000 personer, hvilket kostede samfundet omkring 16 mia. kroner (Finansministeriet, 1998a: 97-98).

KAMPEN OM DEN POLITISKE DAGSORDEN, TILTAGENDE UDGIFTER OG NYE PROBLEMFORSTÅELSER

Det kan umiddelbart virke paradoksalt, at efterlønsordningen blev reformeret – og delvist forringet – under en socialdemokratisk ledet regering. Men tiltagende udgifter til ordningen kombineret med en ny forståelse af arbejdsmarkedets funktionsmåde gjorde de negative effekter mere og mere tydelige. Ifølge hovedarkitekten, daværende finansminister Mogens Lykketoft, var det en prognose afleveret i august 1998 for udgifter til efterløn i 1999, der gjorde reformbehovet helt tydeligt for den socialdemokratiske top (interview, Morgens Lykketoft, 1999). I overensstemmelse hermed vurderede Venstres finanslovsforhandler, Anders Fogh Rasmussen, at det var den ekstraordinære opdrift i udgifterne, der gjorde Socialdemokratiet villigt til at gennemføre justeringer (Ræbild & Kristiansen, 2000: 28). I prognosen fremgik det, at alene tilgangen til efterlønsordningen fra maj til august 1998 ville føre til en stigning i de statslige udgifter på 600 mio. kroner. Disse ressourcer skulle findes et sted, hvilket naturligt rejste finansieringsspørgsmålet.⁵

Det er imidlertid alt for snævert at beskrive efterlønsreformen som politisk problemløsning – et „ingeniørarbejde“. I menings- og dagsordensfastsættelsesfasen kan man følge en intens diskussion om, hvordan virkeligheden egentlig så ud, og hvad der egentlig var problemet. I kapitel 3 har vi allerede beskrevet, hvorledes de demografiske fremskrivninger fra midten af 1980'erne begynder at spille en rolle. Demografi nævnes også i forbindelse med efterlønsreformen, men koblingen til denne problemdefinition havde dog først og fremmest et legitimerende sigte. Med Lykketofts ord var den

demografiske udvikling „... ikke noget akut. I virkeligheden kan man sige, at de konsekvenser, det kan have på tilbagetrækningsmønstret generelt, dem prøver man måske nok at foregribe lidt. Men det er nok så meget beskæftigelsesudviklingen og den adfærd, der har været i søgningen til efterlønnen, tilsammen, der fremtvinger et indgreb nu ...“ (interview, Mogens Lykketoft, 1999).

Det presserende problem var de stigende udgifter og spørgsmålet om, hvorvidt tilbagetrækning reducerer ledigheden. Sidstnævnte er snævert knyttet til spørgsmålet om, hvorvidt arbejdsløshed skyldes dårlige konjunkturer (et efterspørgselsproblem) eller strukturelle problemer (et udbudsproblem). Hvis der er tale om manglende efterspørgsel, vil tidlig tilbagetrækning, via reduceret udbud af arbejdskraft, i princippet kunne bringe yngre ledige i beskæftigelse. Allerede i forbindelse med SF's beslutningsforslag i 1976 var den daværende socialminister, som allerede nævnt, betænkelig ved belastningen af det offentlige budget og ved graden af genplacering. Men de negative effekter fra tidlig tilbagetrækning bliver endnu tydeligere, hvis man har en forståelse af, at arbejdsløsheden primært skyldes manglende eller forkert udbud af arbejdskraft. I den situation skal man jo primært gøre noget ved det manglende og forkerte udbud, jf. forrige kapitel, hvilket tilbagetrækning umiddelbart ikke kan bidrage til. I strukturparadigmets forståelsesramme er det således helt åbenlyst, at tilbagetrækning ikke ville kunne reducere ledighedsniveauet. Det vil i stedet reducere den samlede beskæftigelse og skabe et opadgående pres på lønningerne.

I forrige kapitel har vi allerede beskrevet, hvorledes man kan iagttage et sådant paradigmeskift fra en konjunktur- til en strukturforståelse af arbejdsløshedsproblemet, der i grove træk både blev indoptaget på venstre- og højresiden. Specifikt i forhold til efterlønnen stillede Socialkommissionen og Velfærdskommissionen spørgsmålstejn ved, hvorvidt efterløn reducerer ledigheden (Socialkommissionen, 1993; Kommissionen om fremtidens beskæftigelses- og erhvervsmuligheder, 1993: 84-86).⁶ Også OECD lagde større og større vægt på de negative effekter af den tidlige tilbagetrækning for samfundsøkonomien. Bekymringen rettede sig dog primært mod de kontinentaleuropæiske lande, hvis beskæftigelsesfrekvenser for ældre lå – og stadig ligger – langt under det skandinaviske niveau (Goul Andersen & Bendix Jensen, 2002).

I sidste halvdel af 1990 kom den politiske diskussion mere specifikt til at handle om, hvorvidt den faldende ledighed ville reducere tilgangen til efterløn.

Efter det generelle skifte fra en konjunktur- til strukturforståelse havde man tilsyneladende helt opgivet 1970'ernes tanke om at reducere ledigheden via efterløn. Det mere ydmyge håb var, at et fald i ledigheden ville reducere tilgangen til efterlønsordningen. Den socialdemokratisk ledede regerings svar til Socialkommissionen, der også havde fokuseret kraftigt på faldet i gennemsnitlig tilbagetrækningsalder (Socialkommissionen, 1993: 9), kom bl.a. i rapporten *Pensionssystemet og fremtidens forsørgerbyrde*, hvor det hedder, at „et fald i ledigheden vil i sig selv medføre en højere tilbagetrækningsalder“ (Arbejdsministeriet et al, 1995: 13). Den fortsat faldende ledighed kombineret med nye tal for tilgangen til efterløn gjorde det dog vanskeligere og vanskeligere for regeringen at forsvare denne kausalforståelse.

Modspillet kom blandt andet fra en række af Socialkommissionens økonomer, der begyndte at kalde ændringer i tilbagetrækningsalder/efterlønsordning uundgåelige (f.eks. daværende vismand Nina Smith i *Morgenavisen Jyllands-Posten*, 7.8.1996; Jørn Henrik Petersen i *Politiken*, 12.4.1996; Niels Ploug i *Politiken*, 8.8.1996). Debatten fik efterhånden en sådan karakter, at finansminister Mogens Lykketoft i en kronik gik i rette med dem, der blev betegnet som „mørkemænd“. Det hedder blandt andet, at „... et højlydt kor af borgerlige professorer, arbejdsgiverorganisationer, lederskribenter og politikere skræmmer næsten dagligt befolkningen med krav om afskaffelse af efterlønnen og nedtrapning af folkepensionen“ (*Politiken*, 10.2.1997). I rapporten *Indkomstoverførsler – færre på passiv forsørgelse* fra 1997 erkender regeringen dog, at tilbagetrækningen synes upåvirket af faldet i ledigheden. Løsningen er dog ikke afskaffelse af efterlønsordningen, men derimod blødere instrumenter som seniorpolitik, større socialt medansvar og et rummeligt arbejdsmarked (Regeringen, 1997).⁷ I forlængelse af sådanne overvejelser nedsatte regeringen bl.a. Det seniorpolitiske initiativudvalg, men den fortsatte tilgang til efterlønnen gjorde de „bløde instrumenters“ manglende slagkraft mere og mere tydelig.

Specielt Det Radikale Venstre havde tidligt adopteret den nye strukturforståelse, hvilket fik økonomiminister Marianne Jelved til at tage skarp afstand fra partiets tidligere tanker om indførelse af borgerløn og i stedet argumentere for „nødvendige“ reformer (f.eks. interview i *Politiken*, 29.10.1995). På Det Radikale Venstres landsmøde i september 1998 blev efterlønnen diskuteret intensivt, og fra en gruppe unge radikale blev der endda stillet forslag om helt at afskaffe ordningen fra år 2005. Partiledelsen fik gennemført en blødere formulering, men en tredjedel af de delegerede stemte for den stramme resolution. Dette tema indgik i en større diskus-

sion om regeringssamarbejdet med Socialdemokratiet, bl.a. på baggrund af Det Radikale Venstres tabte mandat ved valget i 1998. Det fik Marianne Jelved til at udtale, at det tidspunkt kunne komme, hvor partiet måtte forlade regeringssamarbejdet på grund af, at de radikale resultater var for små (Bille, 1998: 54).

Der kan således iagttages et spil om problemdefinitionen. Forskellige aktører fremstillede virkeligheden på forskellige måder. Som forventet var den siddende regering optimistisk, mens borgerlige politikere og arbejdsgiversiden var pessimistiske. Hertil kommer en forholdsvis lille aktørgruppe af økonomer, der jævnligt blev brugt af medierne til at give en beskrivelse af, hvordan verden ser ud. Det havde både den siddende og forrige regering via Social- og Velfærdskommissionen sådan set også bedt dem om. Blandt disse økonomer var der dog en klar overvægt, der argumenterede for en række „nødvendigheder“, hvilket selvfølgelig var „bekvem“ for oppositionen. Men også bekvemt for Det Radikale Venstre, der havde profileret sig som partiet, der kunne være dynamo for de „nødvendige reformer“.

Målt på den energi, regeringen brugte på at besvare disse problemdefinitioner, er det tydeligt, at sådanne beskrivelser af verden ikke er ligegyldige. Hvis der kan argumenteres tilstrækkelig troværdigt for, at efterlønsordningen ødelægger bæredygtigheden i statens budget, kan det også fremstilles som strudsepolitik ikke at ville gøre noget ved det. I øvrigt kan man i dette tilfælde måske ligefrem forestille sig, at diskussionen om problemerne i sig selv var med til at generere stigende problemer. Det er ikke utænkeligt, at den blotte diskussion om efterlønnen var med til at skabe en utryghed, der fik folk til at „hamstre“, mens tid var, altså at der i nogen grad kunne være tale om en selvopfyldende profeti. I så fald gjorde regeringsapparatets „modanalyser“ formentlig kun ondt værre.

Den stigende problemerkendelse skabte et behov for egnede policy-forslag. Afskaffelse, som tidligere foreslået af Venstre, eller blot hævelse af efterlønsalderen, som foreslået af Socialkommissionen/DA, var helt udelukket. Til gengæld havde embedsmændene i Arbejds- og Finansministeriet siden 1996 arbejdet med en række mere politisk spiselige forslag. Det er ikke så mærkværdigt, at embedsværket på tidlige tidspunkter udarbejder forslag, men dets proaktive rolle er alligevel interessant. Det fremgår således af interviewene, at der ikke var tale om en situation, hvor ministeren havde bedt om at få sådanne forslag udarbejdet. Med daværende kontorchef i Arbejdsministeriet Thomas Mølstedts ord begyndte man „i slutningen af 1996 ... at se, at nu ville der nok inden længe være efterspørgsel efter

noget gennemdrøftet, gennemtygget“, hvorfor man begyndte at „snakke med vennerne i Finansministeriet mere systematisk“ (interview, Thomas Mølsted, 1999, jf. Albrekt Larsen, Kallestrup & Kristensen, 2000: 82-84).

FRYGTEN FOR VÆLGERNE OG FAGBEVÆGELSEN

Det er ret åbenbart, at samtlige politiske aktører allerede inden efterlønsreformen i 1998 havde den opfattelse, at det politiske handlerum for ændringer af efterlønsordningen var begrænset. Socialdemokratiet og fagbevægelsen havde institutionelle fordele ved ordningen, og frygten for vælgerreaktioner var ganske betydelig. Selv tiåret med borgerlige regeringer (1982-1993) førte som sagt ikke til væsentlige forandringer af efterlønnen. Niveaue for ydelsen blev i perioden noget reduceret parallelt med dagpengene (som led i den generelle sparepolitik), og man forsøgte via delpension at skabe en konkurrent til efterlønsordningen, men der blev aldrig taget en direkte konfrontation med selve ordningen.

Forløbet er således et udmærket eksempel på, at det er nemmere at oprette end at afskaffe en velfærdsydelse. Ordningens programatiske struktur ved indførelsen i 1979 skabte gode vilkår for en sådan politisk fastlåsning. I stedet for en snæver ordning målrettet mod nedslidte arbejdere som foreslået af SiD, etablerede man jo en generel ordning for ældre (a-kassemedlemmer). Kombinationen af den store målgruppe og oplevelsen af ordningen som et generelt velfærdsgode, hvor førstnævnte delvist betinger sidstnævnte, gjorde det vanskeligt at ændre ordningen. Den borgerlige regerings defensive adfærd fra 1982 og frem kan fortolkes som en indikator på, at man allerede tre år efter etableringen havde passeret *the point of no return*, dvs. afskaffelse var ikke længere en realistisk mulighed.

Forløbet omkring overgangsydelsen er et andet eksempel på en tilsvarende mekanisme. Ydelsen til langtidsledige 55-59-årige blev via finanslovsforliget for 1992 indført som en midlertidig ordning, der skulle gælde frem til udgangen af 1995. Man havde endnu ikke haft den store diskussion om sammenhængen mellem tilbagetrækning og ledighed, men ideen om strukturel arbejdsløshed havde allerede fået fodfæste. Det giver ordningen lidt karakter af en panikløsning for „kunstigt“ at reducere ledigheden, der havde været konstant stigende siden 1987.⁸ Det blev endnu tydeligere i 1993, hvor overgangsydelsen blev forlænget til udgangen af 1998 og udvidet til også at gælde 50-54-årige langtidsledige. Hovedmotivationen var ganske givet, at ledighedskurven skulle knækkes – og i øvrigt gerne inden valget

i 1994. Da valget var overstået og arbejdsløsheden (efterhånden også reelt) begyndte at falde, blev det tydeligt, at „arbejdsdelingsordninger“ ikke var en del af regeringens arbejdsmarkedspolitiske strategi (Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2003). Under finanslovsforhandlingerne i efteråret 1995, der bl.a. førte til det, der senere blev benævnt arbejdsmarkedsreform II, nåede man således til enighed om at stoppe tilgangen til overgangsydelsen fra årets udgang, dvs. udgangen af 1995 (som oprindeligt planlagt i finanslovsaftalen for 1992) i stedet for 1998. Ud over „hamstring“ førte beslutningen til ret massive protester i befolkningen. Løsningen blev en overgangsordning for den midlertidige overgangsydelse (!). Fyldte man 50 i 1996, kunne man få adgang til overgangsydelse, hvis man ansøgte inden udgangen af januar 1996. Dermed lykkedes det at afskaffe overgangsordningen. Man havde ikke passeret *the point of no return*, men det var måske tæt på. Prisen var i øvrigt en omfattende hamstring kort før deadline.

Protesterne imod lidt tidligere afskaffelse af en midlertidig ordning, der endda kun dækkede en „svag“ minoritetsgruppe, har formentlig cementeret forståelsen af, at den permanente efterlønsordning, der dækker store og velorganiserede vælgergrupper, var politisk sprængfarlig. I aktørernes forståelse skulle der i hvert tilfælde opstå eller etableres en beslutningslejlighed, der ikke var helt almindelig. Det viste sig at blive i efteråret 1998. Navnlig to forhold måtte antages at være gunstige: 1) Socialdemokratiet var i regering, hvilket kunne bryde den fastlåsnings, som forventede reaktioner fra befolkning og fagbevægelse skabte. Logikken er dels, at det er nemmere for de historiske forsvarere af ordningen at „sælge“ ideen om „nødvendige“ ændringer, dels at man undgår den modstand, som et Socialdemokrati i opposition forholdsvis let ville kunne mobilisere (Green-Pedersen, 2002b). 2) Samtidig var der lang tid til næste valg. Med Lykketofts ord „er det jo en fuldstændig fastslået politologisk kendsgerning, at der kun eksisterer flertal for upopulære indgreb i en meget kort periode, efter der har været folketingsvalg“ (interview, Mogens Lykketoft, 1999). Så kunne vælgerne nå at glemme. Men de centrale aktører valgte yderligere at „sikre sig“ ved hermetisk at lukke beslutningsprocessen, hvilket beskrives i det følgende afsnit.

„HULEMØDER“ OG FINANSLOVSPAKKER

Trods det lukkede forløb er beslutningsfasen – startende med interne rege-
ringsforhandlinger i august 1998 – glimrende afdækket af Ræbild og Kri-

stiansen (2000), der har foretaget interview med stort set samtlige aktører. Dertil kommer analyser af Albrekt Larsen, Kallestrup og Kristensen (2000) og Houlberg Nielsen (2000). De centrale datoer i processen fra starten af august frem til præsentationen af finanslovsforliget 25. november er givet i figur 6.2.

Processen starter som sagt med interne regeringsforhandlinger mellem de to regeringspartier. Her indgår den radikale økonomimister og finans-, arbejds- og statsministeren fra Socialdemokratiet. Et af stridspunkterne var bl.a. graden af individualisering. Det Radikale Venstre foreslog et særskilt efterlønsbidrag (i modsætning til det hidtidige a-kassebidrag, hvor efterløn var inkluderet) og en personlig efterlønskonto. Ligesom på skatteområdet flirtede Det Radikale Venstre med en form for forsikringstankegang. Det var ikke en tanke, der havde megen sympati i Socialdemokratiets brede rækker, men afstanden til Socialdemokratiets top var formentlig ikke særlig stor. I efterfølgende interview siger Lykketoft meget diplomatisk, at „måske også nogle socialdemokrater ... mente, at man var nødt til at give det her et mere forsikringspræget islæt“ (interview, 1999). Disse „nogle socialdemokrater“ omfattede formentlig arbejds-, finans- og statsministeren.

Efter de første sonderinger internt i regeringens topledelse indledte finansministeren en række hemmelige forhandlinger, såkaldte hulemøder, med Venstres formand. Startende med en orientering (20. august 1998) om, at efterlønsordningen var et element i finanslovsforhandlingerne, til mere konkrete forhandlinger i løbet af september, oktober og november om finanslovens og efterlønsreformens indhold. Den 19. november får finansministeren og Venstres formand finanslovforliget endeligt på plads, hvorefter de øvrige partier orienteres og indbydes til forhandlinger. Enkelte elementer var stadig åbne, men det var i småtingsafdelingen. Det synes endda aftalt, hvad de øvrige partier skulle have af indrømmelser på deres mærkesager – i hvert fald havde man ladet nogle ting „stå åbne“ (Ræbild & Kristiansen, 2001: 48). Både de Konservative (får bl.a. en behandlingsgaranti for livstruende sygdomme), Kristeligt Folkeparti (får bl.a. tilskud til folkehøjskoler, abortbehandlingsplan og bibeholdt konsulenttilskud til landmænd) og CD (får bl.a. tilsagn om nye fængsler) ender således med at støtte finanslovsforliget, der bliver endeligt aftalt natten mellem den 24. og 25. november.

Forløbet har mange spændende facetter, men det mest interessante i et demokratisk perspektiv er den måde, hvorpå aktørerne via lukkethed skabte sig et handlingsrum. Regeringens topledelse holdt således planerne om efterlønsreform meget tæt til kroppen. Både over for de interne poli-

FIGUR 6.2.

Centrale datoer fra de indledende forhandlinger frem til finanslovsforliget 1999

Primo august 1998	Forhandlingsprocessen internt i regeringen vedrørende en reform af efterlønsordningen påbegyndes.
20. august 1998	Finansministeren orienterer for første gang Anders Fogh Rasmussen om, at en reform af efterlønsordningen vil blive et element i dette års finanslovsforhandlinger.
Medio september 1998	Regeringens topledelse forhandler sig på de interne linjer frem til grundstrukturen i en reform af efterlønsordningen. Finans-, økonomi-, arbejds- og statsminister deltager.
17. september 1998	Finansministeren og Venstres formand begynder uformelt at forhandle om indholdet i en reform af efterlønsordningen ud fra regeringens grundstruktur.
27. oktober 1998	Finansministeren når på de overordnede linjer til enighed med Anders Fogh Rasmussen om elementerne i efterlønsforliget.
19. november 1998	Finansministeren og Venstres formand forhandler efterlønsforliget endeligt på plads, og Fogh Rasmussen giver finansministeren sit endelige tilsagn om Venstres tilslutning.
25. november 1998	Efterlønsforliget indgås formelt som en del af finanslovsforliget med støtte fra S, R, V, K, CD og KRF.

Kilde: Ræbild & Kristiansen (2000: 53).

tiske omgivelser og over for den bredere offentlighed. Før de endelige forhandlinger omkring slutningen af november havde ingen af Christiansborg-journalisterne fanget, at finanslovsforhandlingerne også indeholdt en efterlønsreform. Også den socialdemokratiske folketingsgruppe, inklusive partiets arbejdsmarkedsordfører, var uvidende om de påbegyndte forhandlinger. Det samme var fagbevægelsen, hvilket med LO-formandens ord „hører til sjældenhederne“. På interne forespørgsler fra fagbevægelsen og socialdemokraternes repræsentanter i Folketingets arbejdsmarkedsudvalg om, hvorvidt der skete noget på efterlønsområdet, var svaret fra topledelsen, at man ikke havde konkrete planer (Ræbild & Kristiansen 2000: 57-61).

Vurderingen i regeringstoppen var, at udmeldinger om efterlønsplaner ville besværliggøre et forhandlingsresultat. Var efterlønsproblemet f.eks. blevet diskuteret på Socialdemokratiets kongres d. 19.-20. september (hvor finanslovsforhandlingerne med Venstre var godt i gang), kunne man risikere en situation, hvor partitoppen blev pålagt ikke at ændre efterlønnen. Det var også Lykketofts vurdering, at forligspartiernes kommentarer til eventuelle forslag ville kunne have besværliggjort et kompromis. Venstres folketingsgruppe blev heller ikke inddraget eller blot informeret om forhandlingerne.

Med Anders Fogh Rasmussens ord „... fordi jeg måtte respektere, at det var afgørende for finansministeren, at det her blev holdt hemmeligt“, og videre „... det er også grunden til, at han (Lykketoft) venter meget længe med at lægge papirer på bordet. Det er altid farligt, når der ligger et papir ...“ (citeret fra Ræbild & Kristiansen 2000: 42). Venstres indvilgen i denne „lukketheds strategi“ kom også til udtryk ved, at partiets oplæg til finanslovsforhandlinger intet indeholdt om efterløn, selv om Anders Fogh Rasmussen forud var blevet orienteret om, at det ville blive et element af forhandlingerne. „Stilheden“ i finanslovsoplægget tjente måske også det taktiske formål, at Venstre ikke kunne beskyldes for at være initiativtager til reformen.

Aktørerne i selve beslutningsprocessen kan således indsnævres til en meget beskeden gruppe i regeringens og Venstres top. Interviewudsagnene tyder på, at der ikke har været meget uden for gruppen bestående af partileder Anders Fogh Rasmussen og regeringens økonomi-, finans-, arbejds- og statsminister. Dermed er også sagt, at rækken af øvrige aktører – toppen i de øvrige partier, medlemmer af arbejdsmarkedsudvalget, folketingsgrupperne generelt, interesseorganisationer osv. – var udelukket fra processen. For offentligheden gik der mindre end en time, fra nyheden var sluppet ud, til forliget var i hus. Demokratisk set er en sådan udelukkelse ikke uproblematisk, og reaktionerne på forløbet vidner da også om, at visse af disse øvrige aktører mente, at man havde brudt nogle af de politiske spilleregler. Internt var Socialdemokratiets folketingsmedlemmer, specielt medlemmerne af arbejdsmarkedsudvalget, fortørnede over, at man ikke var blevet inddraget i – eller blot informeret om – processen, men udadtil forsvarede man loyalt reformen og partitoppen. Den samme reaktion er nogenlunde dækkende for LO, der var forundret over den manglende information, men i første omgang loyalt bakkede beslutningen op – delvist fordi man ikke havde nået at sætte sig ordentlig ind i reformens indhold (Ræbild & Kristiansen, 2000: 59). Til gengæld rettede SiD-formand Poul Erik Skov Christensen en skarp kritik af forringelserne i efterlønsreformen allerede samme dag, den blev præsenteret. Specielt var SiD bekymret for indførelsen af det særskilte efterlønsbidrag. En sådan kritik fra Socialdemokratiets egne vakte selvfølgelig maksimal medieopmærksomhed.

Den første dag bestod mediernes dækning dog først og fremmest af en rimelig neutral dækning af indholdet i efterlønsreformen. Først dagen efter, 26. november, starter den intense mediedækning af statsministerens „løftebrud“. Ikke mindst tv-mediets gengivelse af statsministerens efter-

lønsgarantier forud for valget i marts 1998 sammenholdt med det faktiske indhold af reformen – modregning af kapitelpensioner, lavere ydelser for 60-62-årige, højere bidrag osv. – etablerede en særdeles fjendtlig stemning i befolkningen. Meningsmålingerne i starten af december viste som tidligere nævnt næsten en halvering af vælgertilslutningen. De kraftige reaktioner afstedkom en efterfølgende „brandslukningsaktion“, hvor socialdemokratiets top med støtte fra folketingsmedlemmerne via pressemøder, informationskampagner, regneeksempler og notater om grundlovssikrede rettigheder osv. forsøgte at imødegå kritikken. Den hårde kritik fra SiD forstummede også, efterhånden som det blev klart, at Socialdemokratiet var ude i et hidtil uset stormvejr.

Lidt ironisk endte forhandlingsspillet med, at pres fra LO og befolkningens (forståelige) skepsis over for garantier om efterlønnens fremtidige beståen fik regeringen til indføre en bestemmelse om, at den enkeltes indbetalte efterlønsbidrag på ethvert tidspunkt kan forflyttes til andre pensionsordninger. Ræsonnementet hos LO var, at en sådan bestemmelse var nødvendig, hvis man skulle overtale sine medlemmer til at indbetale bidraget (Ræbild & Kristiansen, 2000: 75-93). Trods forringelserne i ordningen var fagbevægelsen ikke interesseret i at miste den institutionelle opbygning, som man historisk set havde nydt så meget godt af. Endelig kom der et mærkværdigt lille efterspil, hvor EU-modstandere argumenterede for, at efterlønsordningen i virkeligheden havde været truet på grund af EU-bestemmelser, og at det derfor var nødvendigt for regeringen at lave den om. Sagen var, at EU-kommissionen kritiserede, at man ikke kunne tage efterlønsydelsen med ud af Danmark, dvs. at der var tilknyttet en bopælspligt. Efter lidt tovtækkeri mellem den danske regering og EU-kommissionen endte det med, at efterløn pr. 1. juli 2000 kunne tages med ud af landet. Men at det skulle have udsat selve efterlønsordningen for et større pres, er vanskeligt at se. Trods alt kræver tilkendelse 25 års medlemskab af en dansk a-kasse. Der er da heller ikke nogen som helst tegn på, at de centrale beslutningstagere har set efterlønsreformen, som en tilpasning til EU.

ELITEKONSENSUS, FRYGT FOR VÆLGERNE OG VELFÆRDSREFORMER I SKJUL

Ud fra ovenstående beskrivelse kan man rimeligt entydigt afgrænse de centrale aktører bag efterlønsreformen i 1998. I selve beslutningsfasen (august-november 1998) var der tale om en meget snæver gruppe bestående af

regeringstoppen (finans-, arbejds-, økonomi- og statsminister primært med støtte fra Arbejds- og Finansministeriet) samt Venstres leder Anders Fogh Rasmussen. Øvrige aktører blev helt bevidst holdt uden for processen, dvs. bl.a. befolkningen, fagbevægelsen og arbejdsgiverne, partilederne, medlemmer af Folketingets arbejdsmarkedsudvalg, Venstres og Socialdemokratiets arbejdsmarkedsordførere og øvrige folketingsmedlemmer.

Hvem der løb af med sejren, er straks vanskeligere at opgøre. Umiddelbart kunne det tyde på en borgerlig sejr. Både Venstre og Det Konservative Folkeparti var blevet mere og mere skeptiske over for ordningen, og reformens overordnede mål var trods alt at mindske tilgangen. Nedsættelse af takster i de første år og personlig bidragsfinansiering peger i borgerlig retning. På den anden side set blev denne kortsigtede borgerlige sejr måske opvejet af en langtidssikring af selve ordningens eksistens. Det var i hvert tilfælde den udlægning, den socialdemokratiske topledelse efterfølgende forsøgte „at sælge“ til de skeptiske inden for og uden for partiet.

Meget tyder dog på, at disse historiske positioner for og imod efterlønsordningen var under opblødning. Ud fra et mere taktisk hensyn havde Venstre brug for at signalere en midtsøgende politik og samtidig få lukket det efterløns spørgsmål, der måske kostede dem valgsejren i 1998. På den anden side havde Socialdemokratiet som regeringsbærende parti behov for at føre en ansvarlig økonomisk politik. Og på eliteniveau var der efterhånden stort set konsensus om, at efterlønsordningen var et samfundsøkonomisk problem. Det generelle skifte fra en konjunktur- til en strukturforståelse af arbejdsløshedsproblematikken gjorde det vanskeligt at opretholde forestillingen om, at tilbagetrækning (på længere sigt) var med til at reducere arbejdsløsheden. Selv den mere ydmyge forestilling om, at den faldende ledighed fra 1994 og frem ville reducere tilgangen til efterlønsordningen, stod for fald. Derfor var der ikke meget tvivl at spore hos Det Radikale Venstre, der som beskrevet i de forudgående kapitler i den grad havde indoptaget strukturparadigmet.

Med den grundlæggende elitekonsensus om problemets „natur“ i slutfasen kunne man måske forledes til at tro, at jorden var gødet for radikale ændringer af efterlønsreformen. Det var imidlertid ikke tilfældet, da beslutningstagerne frygtede vælgerne reaktion – i øvrigt helt forståeligt, forspillet taget i betragtning. En sådan frygt kan spores helt tilbage til Schlüter-regeringerne, der egentlig gerne ville af med efterlønsordningen, men ikke turde tage opgøret med fagbevægelsen og vælgerne. En sådan frygt blev kun bekræftet af problemerne med at afskaffe den midlertidige

overgangsydelse og ikke mindst styrket af statsministerens efterlønsgarantier forud for valget i 1998. Der er således ingen tvivl om, at præferencerne hos vælgerne og fagbevægelsen på afgørende vis modererede efterlønssreformen, selv om de ikke sad med ved forhandlingsbordet. Skulle man sætte sig op mod disse kræfter „ude i samfundet“, krævede det en situation, hvor der var lang tid til valg, og hvor Socialdemokratiet sad i regering.

Det bringer os til selve måden, reformen blev gennemført på. Den ekstreme lukkethed og det meget begrænsende antal aktører i beslutningsfasen var nok forholdsvis unik. Men udelukkelsen af interesseorganisationer, indpakning af velfærdsreformer i finanslovsforhandlinger, en vis dominans fra Finansministeriet og en betydelig hastighed i selve lovgivningsprocessen må siges at være karakteristika, der også genfindes i pensions-, skatte- og arbejdsmarkedsreformernes beslutningsfaser. Ligesom på de øvrige områder er fasen forud præget af større åbenhed og flere aktører. Både de politiske partier, regering og interesseorganisationer indgik således i et spil om, hvordan verden så ud. Blandt andet hjulpet på vej af fagøkonomer med nye problemforståelser – og måske af „hamstringstendenser“ forårsaget af selve diskussionen – blev kampen vundet af fortalere for „nødvendige“ reformer. Endelig var der et kort forløb efter præsentationen af efterlønssforliget, hvor fagbevægelsen forsøgte at få lidt (direkte) indflydelse. Reelt blev der dog ikke flyttet mange kommaer ud over muligheden for at få overført indbetalt efterlønsbidrag til anden pensionsordning.

I eftertiden er efterlønsforløbet ofte blev brugt som et symbol på en grundlæggende handlingslammelse, hvor de politiske ledere ikke er i stand til at gøre „det nødvendige“ på grund af frygt for vælgerreaktioner. Det er dog et fortegnet billede af de generelle vilkår for at gennemføre velfærdsreformer. Med lige så god eller større ret kunne man opfatte efterlønsreformen som et vidnesbyrd om et forholdsvis egenrådigt statsapparat, der med kort tidsinterval kan udstede garantier og dernæst gennemføre reformer. En sådan udlægning synes i bedre overensstemmelse med de øvrige policy-processer, vi har beskrevet. I de efterfølgende kapitler vil vi lave en mere systematisk sammenligning af de overordnede tendenser.

- 1 Den indirekte effekt ligger i at reducere den oplevede forskel mellem Socialdemokratiet og de borgerlige partier på de økonomiske venstre-højrespørgsmål. Når der alligevel ikke var så stor forskel der, kunne vælgere lige så godt stemme i overensstemmelse med deres holdninger på den „nye“ værdipolitiske dimension, først og fremmest indvandring. Det lokkede mange arbejdere over til Venstre og Dansk Folkeparti (Goul Andersen & Borre, 2003).
- 2 Ældrekommissionen blev nedsat i 1979 og afsluttede sit arbejde i 1982. Kommissionen havde et meget bredt kommissorium: „Kommissionen skal foretage en bred gennemgang og vurdering af de ældres livsvilkår ...“, og videre hedder det, „navnlig drøfte og vurdere de ældres bolig- og sundhedsmæssige forhold, forhold omkring de ældres kontakt- og aktivitetsmuligheder samt bistandslovens tilbud til denne aldersgruppe“ (Ældrekommissionen, 1982: 228). Det står f.eks. i kontrast til den igangværende velfærdskommission, hvor tilbagetrækning og alderdom udelukkende diskuteres ud fra en økonomisk synsvinkel.
- 3 Adgang til ordningen stillede dog krav om tilknytning til arbejdsmarkedet. Men i stedet for a-kassemedlemskab (som i efterlønsordningen) stillede man krav om, at modtageren inden for de seneste 20 år har indbetalt ATP-beløb svarende til 10 år. Dog med en overgangsordning. I øvrigt blev ordningen medfinansieret via penge fra Den sociale pensionsfond, jf. kapitel 2. Ironisk nok tog Socialdemokratiet på daværende tidspunkt „på det skarpeste afstand fra at finansiere delpension med penge fra Den sociale pensionsfond, da disse tilhører landets alderspensionister“ (Garodkin, 1987: 287).
- 4 Det totale antal deltidspensionister har således kun været svagt stigende frem til 1992 (fra 3806 personer i 1987 til 6285 i 1992) og siden faldende indtil ordningens afskaffelse med efterlønsreformen (4201 personer i 1998) (*Statistisk årbog*, 1989-1999).
- 5 Store dele af indtægtssiden var låst fast i pinsepakken, så „... antallet af brikker, som du kunne flytte med (var) ret begrænset“, og „der er nogle af de her ting, der sådan set bare har noget at gøre med, hvad skulle man ellers gøre?“ (interview, Mogens Lykketoft 1999).
- 6 Et af Socialkommissionens medlemmer fremhævede ligefrem, at der var den omvendte sammenhæng (Jan Plovsing, *Politiken*, 25.11.1993). Et udsagn, der støttedes af analyser fra professor Nina Smith, der viste en genplaceringsrate på én ud af fem (*Politiken*, 19.1.1994).
- 7 Dog ses en lidt stærkere formulering i *Finansredegørelsen* 1997 (p. 27), hvor man nævner muligheden for „stærkere incitamenter“, men det præciseres ikke nærmere, hvad der forstås herved.
- 8 Ironisk nok præsenterede man faktisk ordningen som en besparelse på de offentlige budgetter. Overførslen af de ældre fra dagpengesystemet til overgangsydelsen på 80 pct. af maksimale dagpenge skulle ifølge regeringen resultere i en samlet offentlig besparelse på 275 millioner kroner (*Aktuelt*, 3.12.1991).

MAGTENS AKTØRER:**MAGTEN PÅ BORGEN**

Hvilket billede er det så, der alt i alt tegner sig af magt og indflydelse, når det vurderes ud fra de store beslutninger om velfærdsstaten, hvordan svarer det til det billede, der tegnes af andre typer undersøgelser – og hvordan svarer det til gængse forestillinger i den offentlige debat? Vi skal i de følgende to kapitler sammenfatte og udbygge nogle af de hovedkonklusioner, der tegner sig på tværs af pensions-, skatte- og arbejdsmarkedsreformerne i de sidste 20 år.

Først ser vi i dette kapitel på, *hvilke aktører* der præger billedet. Hvem er med, og hvem lukkes ude, hvem sætter dagsordenen, hvem bestemmer? Er det de folkevalgte, eller er det organisationerne, erhvervslivet, embedsmændene og eksperterne? Er det kræfter uden for staten eller kræfter inden for staten? Er det arbejderbevægelsen, eller er det borgerlige kræfter? Hvilken rolle spiller medierne? Kan vi sige noget om, hvordan disse forhold har ændret sig over tid? Og skimter vi danske særtræk, når vi retter blikket mod andre lande?

Dernæst sammenfattes og diskuteres det i kapitel 8, *hvad* der bestemmer beslutningerne og her specielt den mere langsigtede udvikling. Nok er det aktører, der træffer beslutningerne, men de handler inden for rammer eller begrænsninger, som de ikke uden videre er herre over. Der kan være ydre begrænsninger, der kræver handling – hvor stort er politikernes spillerum, når det kommer til stykket? Der er de begrænsninger, der følger af allerede trufne beslutninger – nogle gange tilsigtet, andre gange utilsigtet – hvilken rolle spiller de, og hvordan forholder aktørerne sig til dem? Der er nye diskurser eller virkelighedsopfattelser, undertiden hele paradigmer, som definerer problemer og udpeger løsninger – hvilken rolle spiller denne definitionsmagt for aktørernes præferencedannelse, hvor kommer ideerne fra, og hvordan foregår kampen om dem?

Hertil kommer spørgsmålet om *måden, der træffes beslutninger på*, og hvilke demokratiske konsekvenser det har. Hvor meget samspil er der med orga-

niserede interesser? Har almindelige mennesker mulighed for at følge med i og eventuelt påvirke beslutningerne? Foregår der en åben offentlig debat? Vurderes argumenter pro et contra? Kunne det være anderledes?

Et sidste vigtigt træk er, om der er *beslutningskapacitet* i det politiske system. Det vedrører dels spørgsmålet, om der er så mange blokeringer mod reformer fra vælgere, interessegrupper osv., at det politiske system bliver handlingslammet, dels de ydre begrænsninger i forholdet mellem politik og økonomi i en globaliseret verden, der ofte hævdes at begrænse politikens råderum. Begge forestillinger er populære i offentligheden. Men hvordan ser det ud, set ud fra vores materiale?

Men i dette kapitel skal vi koncentrere os om, hvilke aktører der står bag politikudviklingen på de tre områder. Et første afgørende led i en sådan analyse er at gøre op, hvem der var med og måske navnlig ikke med. At nogle aktører ikke deltager i selve processen, udelukker naturligvis ikke, at de kan have en indirekte indflydelse, ved at andre aktører foruddiskonterer, hvordan de vil reagere. Det skal vi vurdere efterfølgende. Men normalt er deltagelse en forudsætning for indflydelse, og der er i de her beskrevne beslutningsprocesser ganske bemærkelsesværdige udelukkelse af bestemte aktører.

De klassiske begreber om politik – gruppeteori (Truman, 1950) og politisk systemteori (Easton, 1965) – bygger på en forestilling om, at krav til det politiske system opstår „ude i samfundet“ og kanaliseres frem til det politiske system via især partier og interesseorganisationer. Det er også den tankegang, der er indbygget i forestillingen om den parlamentariske styringskæde (Olsen, 1978: 22–28). Og det er en lignende tankegang, der præger såvel marxismen som den traditionelle politikforståelse i Norden, der ser politikken som effekt af samfundsklassernes politiske mobilisering i partier og organisationer (Elvander, 1980; Korpi, 1983; Esping-Andersen, 1990).

Under et kan man tale om „samfundscentrerede“ politikopfattelser (Nordlinger, 1981). Heroverfor står mere „statscentrerede“ politikopfattelser, der betoner statsapparatets selvstændige rolle og dermed den magt, der tilkommer ledende politikere og embedsmænd. Politikken drives ikke frem af kræfter „ude i samfundet“, men først og fremmest af kræfter inden for staten. Easton (1965) skelnede i den forbindelse mellem *inputs* (krav ude fra samfundet) og *withinputs* (fra statsapparatet selv), men så sidstnævnte som undtagelsen. Korporatisme – forstået som en stærk og stabil sammenknytning af stat og interesseorganisationer – kan i den forbindelse ses som en slags mellemform.

Vi skal ikke tegne et karikeret billede af fortiden som værende præget af *input politics*, og vi kan ikke her gå ind i detaljerede historiske eller internationale sammenligninger, men vi kan i det mindste undersøge, hvordan den danske virkelighed ser ud i dag, og holde den op mod henholdsvis den samfunds- og statscentrerede opfattelse: Hvilken rolle spiller partierne, organisationerne, Folketinget, regeringen og ministerierne? Og hvilke politikere og ministre/ministerier er de anførende? Videre skal vi vurdere mediernes rolle – dels deres dagsordenssættende funktion, dels deres kontrollerende og debatskabende funktion, når det gælder de tunge velfærdsområder. Endelig skal vi kort se på EU's rolle, før vi i det næste kapitel går videre med diverse begrænsninger på aktørernes handlinger.

Men vi starter med de aktører, der traditionelt har været set som de vigtigste forbindelseskanaaler mellem befolkningen og de politiske beslutningstagere: partier og interesseorganisationer. Det er altså her i første omgang medlemsorganisationen („vælgerpartiet“), ikke partigruppen på Christiansborg („parlamentspartiet“), vi interesserer os for.

PARTIERNES POLITIKFORMULERENDE OG -GODKENDENDE ROLLE

Da den tyske forbundskansler Gerhard Schröder i 2003 søgte tilslutning til et sæt omfattende velfærdsreformer, var den første hurdle, at han måtte sikre opbakning inden for sit eget parti, fra de kongresdelegerede. Også i Sverige har Socialdemokraternes top måttet døje hård kritik på partikongresser for at få tilslutning til pensions- og skattereformer, f.eks. på partikongresserne i 1996 og 1997 (Lundberg & Åmark, 2001: 42-43), vel at mærke inden der blev truffet endelig politisk beslutning.

Det problem har danske toppolitikere ikke. Nok formuleres der princip- og arbejdsprogrammer, der også kan omfatte pensions- og skattepolitik, ligesom partiernes landsmøder i enkelte tilfælde godkender noget mere konkrete udspil til pensions- og skattereformer (f.eks. godkendelsen af det socialdemokratiske skatteudspil på kongressen i 2002). Men princippet om, at partiorganisationen ikke blander sig i det daglige arbejde på Christiansborg, som navnlig de ikke-socialistiske partier hylder, har fået en udvidende fortolkning. De store reformer synes således ikke at have været sat på dagsordenen på landsmøderne, når det var aktuelt. Faktisk har der stort set heller ikke været mulighed for det på grund af de som regel ganske kortvarige forhandlingsforløb. F.eks. blev den store skatte- og arbejdsmar-

kedsreform i 1993, „Ny kurs mod bedre tider“, udarbejdet i hemmelighed i løbet af foråret, fremlagt i maj og vedtaget i juni. De efterfølgende faser af arbejdsmarkedsreformen indgik i lukkede finanslovsforhandlinger, og ved skattereform III (pinsepakken) i 1998 blev forhandlingerne tilsvarende klaret på et par uger.

Der er enkelte undtagelser – bl.a. blev efterlønnen drøftet på Det Radikale Venstres landsmøde i 1998, hvor man endog vedtager resolutioner om, hvad folketingsgruppen bør gøre. Det Radikale Venstre havde også en vis diskussion om en forestående arbejdsmarkedsreform på landsmøderne i 1992 og 1995. Men i hvert fald når det gælder de fire „gamle“ partier, vi mere systematisk har undersøgt, er hovedindtrykket temmelig klart: Partierne har ikke i dag nogen væsentlig politikformulerende rolle på de her analyserede områder – end ikke i den forstand, at de på landsmøderne *diskuterer*, hvad der bør være hovedlinjen i velfærdsreformerne. Vi har desværre ikke haft mulighed for at gå i dybden med internationale sammenligninger. Men i hvert fald i sammenligning med Sverige og Tyskland synes de danske partiers manglende rolle at være en temmelig klar afvigelse. Større reformer af skatte- og velfærdssystemet har i disse lande ofte været genstand for omfattende debatter på partiernes landsmøder eller ekstraordinære kongresser.

HVAD BLEV DER AF KORPORATISMEN?

Interesseorganisationerne er anderledes udfarende med hensyn til at stille krav. Både pensions- og arbejdsmarkedsreformerne imødekom langt hen ad vejen ønsker hos lønmodtagerorganisationerne. Arbejdsgiverne spillede en ganske afgørende rolle for blokeringen af en politisk vedtaget pensionsreform med centrale fonde, men medvirkede til gengæld til opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne trods den åbenlyse fare for højere lønstigninger. På pensionsområdet tog organisationerne således sagen i egen hånd og forhandlede en arbejdsmarkedspension igennem efter en forudgående udvalgsbehandling i Arbejdsmarkedspensionsudvalget af 1988, der var et typisk korporativt organ med omfattende repræsentation af arbejdsmarkedets parter. Det sidste i øvrigt til forskel fra 1940'ernes og 1950'ernes store kommissioner, der i stedet havde repræsentanter for pensionistorganisationer som medlemmer. Til gengæld synes der ikke at have været organisationer involveret i tilblivelsen af SP-ordningen, endsize i ændringerne frem og tilbage med hensyn til omfordelingen.

Hovedlinjerne i den aktive arbejdsmarkedspolitik, der blev vedtaget i

1993, fulgte anbefalingerne i det såkaldte Zeuthen-udvalg (Udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer) af 1992, der var et typisk korporativt organ med repræsentanter for de væsentligste lønmodtager- og arbejdsgiverinteresser i såvel den private som den offentlige sektor.

Til gengæld var organisationerne slet ikke involveret i de skattepolitiske beslutningsprocesser – i modsætning til, hvad der f.eks. var tilfældet ved den svenske skattereform, der blev vedtaget i 1990, men først efter at det var lykkedes at dæmpe LO's modvilje mod reformen. Netop på skatteområdet har der dog ikke i Danmark været tradition for at inddrage eller i større udstrækning lytte til organisationerne, der da heller ikke har haft sæde i de forberedende udvalg. F.eks. var både personskatteudvalget og det senere udvalg i 2001 rene ekspertudvalg.

Selv om organisationerne var med i Zeuthen-udvalget, var det dog påfaldende småt med den efterfølgende inddragelse. Til organisationernes overraskelse blev de ikke hørt før den første store reform i 1993 – der dog fulgte Zeuthen-udvalgets anbefalinger. Udelukkelsen var endnu mere iøjnefaldende i de senere faser – ved det såkaldte serviceeftersyn i 1994 samt det, der senere blev kaldt reformens anden og tredje fase i henholdsvis 1995 og 1998. I 1998 var der trepartsforhandlinger, men spillerummet for indflydelse var ringe. Det er altid svært at efterspore, om der har været uformelle kontakter med dele af fagbevægelsen omkring de øvrige reformer, men det forekommer ikke sandsynligt i lyset af beslutningernes lukkethed. Navnlig var organisationerne helt uforberedte på indgrebet i efterlønsordningen – og de reagerede derefter.

Man kan på den baggrund tale om en vis afkorporatisering: Organisationerne er ganske vist ikke uden deltagelse, ej heller uden inddragelse, men staten inddrager groft sagt organisationerne efter forgodtbefindende. Herunder eventuelt som led i et taktisk spil med oppositionen, som man så det under Schlüter-regeringerne i 1980'erne.

Er organisationerne ikke altid inddraget i beslutningsprocesserne på arbejdsmarkedsområdet, må det til gengæld bemærkes, at de med 1993-reformen fik afgørende indflydelse på implementeringen af arbejdsmarkedspolitikken via den regionale arbejdsmarkedspolitik. På implementeringssiden må man tale om en forstærket korporatisme, især ved den første arbejdsmarkedsreform, hvor de regionale arbejdsmarkedsråd blev tildelt vidtstrakt kompetence. Senere blev indflydelsen dog noget udvandet gennem tiltagende statslig detailregulering og kontrol.

På ét område var organisationernes indflydelse naturligvis stor, nemlig

ved indførelsen af arbejdsmarkedspensioner. Men selv her var det regeringen, der i 1984 gav bolden op, og fagforeningerne fik ikke den ønskede lovgivning. Det er samtidig karakteristisk, at fagforeningerne på dette område oprindeligt havde betydelige problemer med at skabe forståelse for arbejdsmarkedspensioner blandt egne medlemmer. Efterfølgende er pensionsforbedringer blevet et populært overenskomstkraft, men det var ikke i rollen som formidlere af et stærkt *medlemskrav* om arbejdsmarkedspensioner, fagbevægelsen oprindeligt satte arbejdsmarkedspensionerne på dagsordenen. Ud over at være mere fremsynede på medlemmernes vegne var det også udsigten til kontrol over lønmodtagerdominerende fonde – en slags erstatning for økonomisk demokrati – der skabte interesse i toppen af fagbevægelsen. Organisationerne fremstår i så henseende som stærkt elitedominerede.

INDIREKTE INDFLYDELSE

At (vælger-)partierne normalt ikke inddrages, og at organisationerne selv på arbejdsmarkedsområdet inddrages lidt efter forgodtbefindende, er dog ikke i sig selv ensbetydende med manglende indflydelse. Beslutningstagerne kan foruddiskontere eventuelle reaktioner og tage højde for dem ved at tilpasse forslagene på forhånd. Vi har dog ikke fundet stærke indicier for noget sådant, når det gælder medlemspartierne eller organisationerne. Det er da også en betragtning, der mest anvendes i forhold til henholdsvis vælgerne og erhvervslivet: Beslutningstagerne kan søge at undgå politiske protester, og/eller at kapitalen stemmer med fødderne.

I den forstand er vælgerne altid med i beslutningerne på grund af frygten for vælgersanktioner. Borgerlige regeringer har ofte været ganske „hårde“ med hensyn til besparelser, men er gået på kattepoter med større velfærdsreformer. Med socialdemokratiske regeringer synes det nærmest at være omvendt. Og alle var forsigtige, når det gjaldt efterlønnen. Men reformen blev dog gennemført, og egentlig fremstår frygten for vælgerne ikke som voldsomt udtalt i de beslutningsprocesser, vi har set her. I hvert fald synes den først at dukke op, når der er konstateret store bevægelser i meningsmålingerne. I sådanne situationer kan beslutningstagerne til gengæld gå i panik, som vi så det i forbindelse med diskussionen om skatterne i 2000-2001. Men set over en længere periode er billedet et andet: Overgangen til et langt mere opsparingsbestemt pensionssystem og navnlig saneringen af rentefradraget vidner om, at politikere langt fra altid afholder sig fra upopulære indgreb;

med pinsepakken og især efterlønsindgrebet i 1998 kan man nærmest tale om dødsforagt hos den siddende regering.

Foruddiskontering af erhvervslivets reaktioner er heller ikke så påfaldende i materialet her. At borgerlige partier ofte har været lydhøre over for erhvervslivets kritik, kan ikke undre. Præferencerne er tæt på at være sammenfaldende. Men selv her afholdt det dog ikke Schlüter-regeringen fra en forhøjelse af selskabsskatten til 50 pct. i 1985, og det afholdt heller ikke Fogh-regeringen fra at give skattelettelser i 2003 og 2004, der netop *ikke* fulgte erhvervslivets hovedkrav om sænkning af topskatten. Et nok så vigtigt kriterium er imidlertid, om Socialdemokratiet foruddiskonterer erhvervslivets reaktion. Det var i hvert fald ikke tilfældet i 1960'erne og 1980'erne, hvor Socialdemokratiet fremsatte adskillige forslag om både pensionsopsparing og ØD med lønmodtagerkontrollerede fonde, der var uspiselige for erhvervslivet. At man endnu i 1998 godt turde trods A.P. Møller, var udspillet til pinsepakken et vidnesbyrd om. Det nærmeste man kommer en foruddiskontering af erhvervslivets handlinger, er nok Socialdemokratiets aktive medvirkning til sænkning af selskabsskatten i 1990'erne. Det skete dog delvist ved sanering af fradragene. Ellers handler det mere om, at enhver regering i perioden har været optaget af konkurrenceevnen, samt i det sidste tiår i nogen grad af globaliseringen og bekymringer for incitaments- og forvriddningsproblemer. At politikere har bekymret sig for konkurrenceevnen, kan man dog ikke undre sig over, og at den økonomiske problemforståelse er gået i en retning, som erhvervslivet må bifalde, skal nok mere ses som en sideeffekt af nye problemopfattelser end som udtryk for indirekte indflydelse, i hvert fald så længe vi anskuer forholdet på nationalt plan. På nationalt plan er det egentlig kun i en temmelig apriorisk forstand, man kan tilskrive erhvervslivet stor indirekte indflydelse i kraft af ressourcer – i hvert fald når vi ser på de her diskuterende policy-områder.

MEDIERNES ROLLE

Det har været en udbredt tendens at fremhæve mediernes tiltagende betydning for de politiske beslutningsprocesser. I samfundsforskningen tilskrives medierne ofte en dagsordenssættende funktion – og i stigende grad også en holdningspåvirkende rolle. Kritikere af det „medievredne samfund“ har hæftet sig ved mediernes tiltagende betydning, mens medierne gerne fremstiller sig selv i rollen som vagthund og vindue i forhold til den politiske proces og i øvrigt som et forum for oplysning og debat. Ingen af disse billeder

synes at stemme særlig godt med, hvad vi har set ovenfor. Medierne spiller en ringe – og for ringe – rolle, når vi taler om de store velfærdsreformer. Der *kunne* konstateres enkelte dagsordenssættende mediekampanjer. *Børsen* havde i 1995 en længere serie artikler om dagpengemisbrug, der måske var med til at gøde jorden for stramninger. Og i umiddelbar forlængelse af stiftelsen af Den danske skatteborgerforening i november 2000 startede *Morgenavisen Jyllands-Posten* en længere artikelserie, som efterhånden greb om sig og blev selvforstærkende, i takt med at partierne fremlagde forslag om skattelettelser, dog uden at dette umiddelbart førte til reformer. Det sidste var også et eksempel på, at medierne trods overvejende fælles nyhedskriterier og –rutiner endnu ikke er blevet *helt* ens. En tilsvarende veldesignet artikelserie om skatterne var næppe set i *Politiken* eller *Aktuelt*. Men faktisk var det ikke så meget artikelserien *som sådan*, der skubbede skattediskussionen i gang. Den gødede jorden, men det afgørende skub kom først, da en meningsmåling i det rette psykologiske øjeblik viste kraftig tilbagegang for Socialdemokratiet og kraftig fremgang for Venstre, og der efterfølgende opstod splid inden for arbejderbevægelsen. Da var der tilvejebragt alle de elementer, en god og selvkørende nyhed er gjort af.

Men det er undtagelsen. Det typiske i disse sager er, at medierne netop *ikke* sætter dagsordenen. Det var ikke medierne, der satte pensionsspørgsmålet på dagsordenen. Det var heller ikke medierne, der satte skattereformerne i 1985, 1993 og 1998 på dagsordenen. Og det var heller ikke medierne, der – *måske* med delvis undtagelse af stramningerne i 1995 – satte arbejdsmarkedspolitikken på dagsordenen.

Et andet iøjnefaldende træk er, at medierne ofte – ja nærmest typisk – ikke har opfanget, når der var noget stort undervejs. Medierne opdagede ikke de interne regeringsforhandlinger og det omfattende embedsmandsarbejde for at forberede „Ny Kurs“ i foråret 1993. De havde ikke opfanget forhandlingerne mellem regeringen og de Konservative i 1996. Samme mønster gentog sig i forbindelse med pinsepakken i 1998, hvor der først sent i forløbet opstod rygter, der i øvrigt kunne klares med et let dementi. Også efterlønsforhandlingerne mellem Lykketoft og Fogh Rasmussen var det lykkedes helt at mørklægge. For blot at nævne de mest iøjnefaldende „svigt“. Faktisk er det forbløffende. Det afspejler naturligvis stor dygtighed hos politikerne og stor loyalitet hos embedsmændene med hensyn til at holde tæt. Men det afslører måske også en manglende ihærdighed hos medierne med hensyn til at få afdækket, at der er noget i gære. Forhandlingerne mellem enkeltpolitikere kan være vanskelige at spotte, men alene et blik på

natbelysningen på ministeriekontorerne op til de store reformpakker burde næsten kunne afsløre, at noget var i vente.

Mediernes manglende opmærksomhed er med til at afkorte den periode, hvor der kan være en folkelig debat om forslagene. Rekord blev nået i forbindelse med efterlønsforliget, hvor der vel gik under en time, fra at medierne kunne berette om, at efterlønnen var på dagsordenen, til der var indgået forlig. Kvaliteten af den folkelige debat lider også under, at medierne ofte ikke har blik for nogle af de kritiske aspekter – såsom gaven til eksisterende pensionssparere i 1993 og 2003 eller omlægningen af folkepensionssystemet til et (noget) mere behovspræget system i 1993. Heller ikke den ændrede indretning af den særlige pensionsopsparing i 1998 og (knap så udtalt) i 2002 fik den omtale, man kunne forvente ud fra ændringernes fordelingsmæssige effekter.

Som hovedregel ser vi medierne placeret i en meget afhængig og underordnet rolle, hvor de dårligt nok er i stand til at rapportere om det politiske spil og endnu mindre om den politiske substans. Set fra en demokratisk synsvinkel er problemet ikke, at medierne fylder for meget, men snarere, at de fylder for lidt. Der er ikke noget medievredent samfund eller mediestyret demokrati i reformerne her – undtagen måske i den forstand, at medierne tilsyneladende ofte dyrker de små sager og forsømmer de store.

STATEN SOM AKTØR

Det er i bred forstand staten, der er den stærke aktør, når vi taler om de store velfærdsreformer. Den traditionelle forestilling om, at det drejer sig om mobilisering af krav ude i samfundet, som rettes til staten, holder ikke ret langt. Dagsordenen sættes af staten, først og fremmest af regeringen og dens ministre, og det er også her – og i samspillet med oppositionen – den afgørende indflydelse ligger: på Christiansborg og i de nærmest liggende ministerier. Vi skal i næste kapitel vende tilbage til spørgsmålet om embedsmænds og eksperters rolle, men den er først og fremmest indirekte. Umiddelbart er det de folkevalgte, der dominerer beslutningerne, både når vi taler om skattepolitik (meget entydigt), arbejdsmarkedspolitik (lidt mere nuanceret) og overordnet set også pensionspolitik (specielt med henblik på at designe fremtidens pensionsmiks, så belastningen for staten bliver reduceret).

At drivkræfterne bag reformerne skal findes i staten, svarer i og for sig også lidt til den ændrede velfærdspolitiske dagsorden. Selv om man ikke skal

glemme, at de offentlige udgifter til stadighed er vokset, endda temmelig meget – f.eks. steg det offentlige forbrug fra 1992 til 2000 med op mod 20 pct. i faste priser (Goul Andersen, 2002b) – så er der på langt sigt tale om et skift fra en opbygning til en konsolidering, omstrukturering og i nogle tilfælde nedskæring af velfærdsstaten. Specielt krav om det sidste kan man dårligt forestille sig, skulle komme fra interessegrupper ude i samfundet.¹

Når det gælder forholdet mellem regering og folketing inden for de undersøgte områder, må det nok konkluderes, at regeringerne i hvert fald i 1990'erne har siddet med de stærkeste kort på hånden. Det gælder naturligvis den korte periode i 1993 med noget så sjældent som en flertalsregering, hvor man blot kunne vedtage „Ny kurs“ alene med regeringens stemmer. Men siden 1990 har regeringer gennemgående fået et forlig i hus, når de har spillet ud med større reformforslag – ofte med betydelige indrømmelser til oppositionen, men dog uden at forslagene er blevet helt udvandede.

Dagsordensfastsættelsen synes gennemgående heller ikke helt så anarkisk, som det f.eks. skitseres i Kingdons (1995) og andre teorier om uafhængige strømme, der flyder sammen og skaber en handlemulighed. Nok er planlægningshorisonten ikke så lang, og nok er det ofte muligheden for at koble problemer og løsninger, der sætter emner på den politiske beslutningsdagsorden. Men den politiske strøm – muligheden for at træffe beslutninger – flyder relativt jævnt: Der er ikke så mange blokeringer for at træffe beslutninger, som man f.eks. kender det fra den amerikanske kongres, der er Kingdons primære reference.

Både i regering og folketing synes der at være sket en centralisering af magten, som bl.a. har at gøre med den ændrede måde, der føres politik på, med pakkeløsninger o.l., jf. næste kapitel. Skattereformforhandlingerne i 1984–85 var stort set overladt til skatteministeren og til partiernes skattepolitiske ordførere, med tidvis intervention og udglatning fra statsministeren. I en periode sidst i 1980'erne var der i øvrigt magtkamp mellem Skatte- og Finansministeriet, hvilket dog først og fremmest kan tilskrives de siddende ministre. Men gradvist synes Finansministeriets rolle at være øget, samtidig med, at deltagelsen overgår til partilederne. I 1993–94 var det ikke kun regeringens skattepolitikere, men derimod en snæver kreds indbefattende ikke mindst finansministeren, der forestod reformerne. Og i 1998 var først og fremmest Finansministeriet indblandet. I 2003–04 fik skatteministeren akkurat lov til at være med til at præsentere det glade budskab om skattelettelser.

Man kan vel næppe tale om en marginalisering af Skatteministeriet, men

der er ikke tvivl om, at Finansministeriet (hvorfra Skatteministeriet i øvrigt oprindeligt blev udskilt) har bredt sig ind over Skatteministeriets område. Når det gælder politikerne fra partierne, er det topforhandlerne, mere end det er de skattepolitiske ordførere, der præger billedet. Og når det gælder folketingsgrupperne, så er de stort set henvist til at godkende indgåede forlig. Folketingets stående udvalg spiller ikke den store rolle i sådanne større sager, men kan *clear* enkelte detaljer under udvalgsbehandlingen.

Socialministeriet synes i endnu højere grad at være trængt i baggrunden, når det gælder pensioner. Det var frem til 1960'erne entydigt Socialministeriets domæne. Ikke overraskende svækkes Socialministeriets rolle, når det er arbejdsmarkedspensioner, der er på dagsordenen. Men det er dog påfaldende, at Socialministeriet næsten er blevet usynligt i pensionsspørgsmålet. Herved adskiller Danmark sig også fra Norge og Sverige – selv om Finansministerierne også dér spiller en betydelig rolle og delte ansvaret for de seneste pensionstiltag med Socialministeriet.

På pensionsområdet har Arbejdsministeriet i nogen grad taget over, hvor Socialministeriet slap. Men også kun i nogen grad. Ganske vist sad Arbejdsministeriet på formandsposten og en god del af sekretariatsbetjeningen for Arbejdsmarkedspensionsudvalget. Men med forbehold for, at udlægningen kan være farvet af finansministerielle embedsmænds selvbevidsthed, synes Finansministeriet at have haft stor indflydelse i sekretariatsbetjeningen. Også i forbindelse med arbejdsmarkedsreformerne fremstår Finansministeriet som en vigtig aktør i 1990'erne.

Finansministeriet har ikke altid vundet alle konflikter (Christiansen, Nørsgaard & Sidenius, 2004), men det har bredt sig ind over fagministeriernes gebet, og mange chefer i fagministerierne har i øvrigt også deres baggrund i Finansministeriet (Jensen, 2003). Det var en rolle, som vel i nogen grad blev opbygget under den økonomiske krise i kraft af de store sparebehov. Men den forklaring kan ikke anvendes på ministeriets tiltagende rolle i 1990'erne. Naturligvis er den delvis personafhængig – makkerparret Mogens Lykketoft som finansminister og Anders Eldrup som departementschef gav nok ministeriet den maksimale pondus. Men Finansministeriets stigende indflydelse hænger givetvis også sammen med den ændrede problemopfattelse, der netop gør skatte-, arbejdsmarkeds- og til dels socialpolitik til centrale elementer i den økonomiske politik, hvor det tidligere var den makroøkonomiske styring, der var kernen. Det udbudsøkonomiske paradigmeskifte har utvivlsomt gavnet Finansministeriet – et aspekt, vi vender tilbage til i næste kapitel.

EU'S ROLLE

Man kan dårligt analysere dansk politik i dag uden at komme ind på EU's rolle. Eller kan man? Når det gælder de store velfærdsreformer, vi har beskæftiget os med i denne bog, har EU's rolle ikke været påfaldende stor, og den synes endda at være aftaget. De store arbejdsmarkeds- og skatteplaner fra 1989 til 1993 var fulde af henvisninger til EU-tilpasningsbehov. Ikke kun i forbindelse med vareskatter på grænsehandelsfølsomme varer, men også på spørgsmål om skattestruktur mv. Men da det kom til stykket, var selv tilpasningen af afgifterne på grænsehandelsfølsomme varer langt mere beskedene, end man havde forventet. Og resten blev ved snakken.

Det er overraskende, for der er ingen tvivl om, at der siden slutningen af 1990'erne er sat turbo på bestræbelserne inden for EU for at koordinere politikken også ud over det traktatfæstede område. Men faktisk synes EU's rolle i beslutningsprocesserne overraskende begrænset – og EU's betydning som reference synes ret entydigt at være blevet *mindre* i den sidste del af perioden. Der var ikke henvisninger til EU i forbindelse med pinsepakken og SP-ordningen, skattelettelserne i 2003/2004, eller i de senere arbejdsmarkedsreformer efter 1994. Det er kort sagt ved at være længe siden, EU har været inddraget som begrundelse for større velfærdsreformer.

Når EU spillede så stor en rolle i retorikken omkring 1990, skyldes det formentlig i nogen grad *blame avoidance* – populært sagt sender man sorteper videre til Bruxelles. I mange lande var f.eks. konvergenskravene til den Økonomiske og Monetære Union en velkommen henvisning for regeringer, der ville rette op på de offentlige budgetter. Men formentlig har der i Danmark også hersket en diffus *usikkerhed* om, hvad EU's indre marked og fremtidig regulering ville bringe med sig. Og endelig synes EU-henvisningen i en periode at have fungeret som et *shibboleth* – en ritualiseret henvisning, der var nødvendig for at blive taget alvorlig og få adgang til at deltage i den seriøse debat. Ligesom i sin tid henvisningen til „arbejdsmarkedets strukturproblemer“ og i dag henvisninger til „globaliseringen“ og – til dels – „ældrebyrden“.

Lidt mere systematisk kan vi skelne mellem såkaldt *hard law*-regulering i form af forordninger, direktiver, domstolsafgørelse o.l., *soft law*-regulering i form af anbefalinger og henstillinger mv., samt de facto tilpasningsbehov i kraft af det fælles marked (f.eks. grænsehandelsproblemer). Når det gælder såkaldt *hard law*, giver det næsten sig selv, at vi ikke har stødt meget på EU i beslutningsprocesserne, fordi de fleste af de her behandlede områder falder uden for EU's umiddelbare kompetenceområde. Samtidig synes

EU's harmoniseringsambitioner på f.eks. det skattepolitiske område også at være blevet mindre. Og de tilpasninger, der kunne være en følge af domstolspraksis for at beskytte arbejdskraftens frie bevægelighed, har også nu gennem 30 år været mindre, end man måske kunne have troet. Nok har danske regeringer været i clinch med EU-domstolen – og undertiden tabt (med dommen om det såkaldte arbejdsmarkedsbidrag som det mest markante eksempel), men betydningen har indtil nu været til at overse. At man i 1987 overhovedet indførte arbejdsmarkedsbidraget (Ambi – ikke at forveksle med 1990'ernes „bruttoskat“, der også officielt kaldes arbejdsmarkedsbidrag) frem for at hæve moms, skyldtes mest et ideologisk ønske om at skjule skatten. Efter EU-dommen blev man nødt til at bide i det sure æble og hæve moms til 25 pct. – hvilket havde stort set samme virkning.

Hvad potentialet er for *soft law* fremover – f.eks. i medfør af den åbne koordinationsmetode – skal vi ikke spå om her. Brugen af *soft law* er navnlig accelereret gennem brug af det, der ved Lissabon-topmødet i 2000 blev navngivet som „den åbne koordinationsmetode“. Betydningen er omdiskuteret: Fordi der ikke er tilknyttede sanktioner, er det i sidste instans frivilligt for medlemslandene, om de vil leve op til fælles målsætninger, men håbet har været, at der kunne opstå et positivt miljø for *policy learning* og et politisk pres for at leve op til målene. For de policy-områder, vi her har behandlet, har det dog ikke været tillagt den store betydning, bl.a. fordi man fra regeringens side har ment at være på forkant med udviklingen, f.eks. med hensyn til fælles mål om at aktivere alle, eller om at hæve erhvervsfrekvenser og tilbagetrækningsalder. F.eks. blev målsætningen om, at alle ledige skulle aktiveres efter et års ledighed, formuleret som et dansk mål, nogenlunde samtidig med at den blev formuleret i EU.

Vi har ikke haft mulighed for at undersøge, i hvor høj grad policy-inspirationen fra andre EU-lande er styrket – givetvis har man skelet en del til Holland, bl.a. når det gælder ønsket om at få flere i arbejde. Men dels er dette næppe i medfør af den åbne koordinationsmetode, dels er inspirationen ikke så markant som den nordiske inspiration i 1960'erne.

Den sidste drivkraft er *de facto harmoniseringen* i kraft af mere åbne grænser. I så henseende kan udviklingen i EU ses som et særligt aspekt af globaliseringen. Som omtalt har det på visse punkter betydet en tilpasning af vareskatterne, uden at det dog har udgjort nogen større begrænsning for dansk politik. Spørgsmålet om effekter af den fri bevægelighed for arbejdskraft og kapital behandles i det følgende kapitel i forbindelse med diskussionen om globaliseringens betydning.

Når det gælder de store velfærds- og skattereformer, ligger magten først og fremmest hos de folkevalgte politikere og deres embedsmænd – på Christiansborg med nærmeste omgivelser. Det er her, den politiske dagsorden sættes: Initiativet – tilmed inklusive det første initiativ til arbejdsmarkedspensionerne – er udgået fra det folkevalgte niveau, først og fremmest fra regeringsniveauet. Og resultatet afspejler stort set udelukkende forhandlingerne mellem regeringen og oppositionen. De folkevalgte – og deres embedsmænd – handler temmelig suverænt. Det er også politikerne, der styrer medierne, ikke omvendt, og man er endda i væsentlig grad i stand til at forhindre medierne i at få indsigt i, hvad der foregår. Interesseorganisationer kan tages med på råd, men på politikernes præmisser. Når det gælder arbejdsmarkedspolitikken, fik organisationerne med arbejdsmarkedsreform I stigende indflydelse på implementeringen – men dette har netop været i overensstemmelse med det politiske flertals præferencer, og råderummet blev langsomt, men sikkert, indsnævret, da politikernes præferencer ændrede sig.

De politiske ledere har også handlet tæt på suverænt i forhold til EU. EU har stort set ikke blandet sig, og de facto tilpasningsbehovene viste sig i den analyserede periode temmelig små. Dette i øvrigt til trods for, at henvisning til nødvendigheden af EU-tilpasning i perioden 1989-1993 var et fremtrædende led i argumenterne for reformer. De blev dog kun i meget begrænset udstrækning realiseret, og henvisningerne synes at rumme en blanding af ritual, *blame avoidance* og reel usikkerhed om, hvad udviklingen i EU ville kræve.

Endelig har de politiske ledere også handlet uden at blive forstyrret væsentligt af græsrodderne i partiorganisationerne – et forhold, der navnlig bliver iøjnefaldende ved sammenligning med Sverige og Tyskland. De i reglen meget hurtige beslutningsforløb har – med efterlønsreformen som undtagelse – oftest også udelukket almindelige borgere fra at mobilisere utilfredshed. Magten på Borgen synes så stærk som nogensinde.

NOTER

- 1 Det skulle da lige være skattebetalerne, men de har ikke i den analyserede periode vist tegn på utilfredshed af betydning (Goul Andersen, 2003f). Det høje skattetryk synes i Danmark (og de fleste europæiske lande) at møde accept, så længe folk føler, at de får *value for money*, og at fordelingen af goder og byrder er retfærdig.

POLITIK, MAGT OG BESLUTNING: MAGTENS PROCESSER, POLITISK KAPACITET OG DEMOKRATISK DEBAT

Selv om det er på Christiansborg, magtens aktører skal findes, når det gælder de store velfærdsreformer, så betyder det dog ikke, at folkevalgte politikere og deres embedsmænd handler frit. Vi kan ikke nøjes med at se på, *hvem* der bestemmer politikudviklingen, vi må også se på, *hvad* der bestemmer udviklingen. Det er emnet for dette kapitel. Først diskuteres det, i hvor høj grad velfærdspolitikken er dikteret af nye udfordringer i det omgivende samfund. Det være sig globaliseringen, europæiseringen, den ændrede demografiske sammensætning eller andet. Hvor stort er politiker-nes spillerum – står de i virkeligheden over for en temmelig bunden opgave, hvor f.eks. regeringens partifarve er stort set underordnet? Er spillerummet blevet indskrænket?

En anden begrænsning er de allerede eksisterende ordninger. Det har ofte været hævdet, at velfærdssystemer stort set ikke er til at lave om, dels på grund af de talrige kræfter, der kan blokere for forandring, dels fordi der kan være så mange politiske og praktiske problemer forbundet med at skifte spor, at det dårligt kan lade sig gøre. F.eks. kunne man dårligt forestille sig en omstilling fra de danske velfærdsordninger til en tysk model baseret på obligatorisk socialforsikring eller vice versa. Men hvor store er egentlig disse institutionelle begrænsninger? Hvor meget *kan* politiske ledere lave om – og er de undertiden *tvunget* til at gennemføre bestemte ændringer, fordi en institutionel logik tvinger dem til det? – Er det de institutionelle bindinger og den institutionelle udviklingslogik, der dikterer udviklingen, mere end det er de politiske aktører?

En tredje „begrænsning“ er diskurser eller virkelighedsopfattelser, f.eks. nye økonomiske eller sociale problemopfattelser. Hvilken selvstændig rolle spiller sådanne forestillinger? Tjener de blot til legitimering af interesser, og bruges de af politiske aktører efter formålstjenlighed, eller er politiske aktører i væsentlig grad underlagt problemopfattelser, som kommer „udefra“ – og hvor kommer de i grunden fra?

Alle disse spørgsmål kan måske bedst besvares ved at kontrastere med en model af rent interessebestemt politik, som vi derfor skal starte med. Efter de efterfølgende tre afsnit om begrænsninger på politikernes spillerum gives nogle sammenfattende perspektiver på det, man kunne kalde *politik på dansk* – den danske måde at træffe beslutninger på, samt i forlængelse heraf det danske politiske systems beslutningskapacitet. Til slut diskuteres kort borgernes demokratiske indflydelsesmuligheder.

KOLLEKTIVE POLITISKE AKTØRER

I forrige kapitel så vi på forskellige aktørtypers indflydelse: Partiorganisationer, partigrupperne i Folketinget, regeringen, de enkelte ministerier, interesseorganisationerne, medierne osv. Spørgsmålet om aktørers magt over velfærdspolitikken kan også formuleres i et andet perspektiv, nemlig som spørgsmålet om magtforhold mellem kollektive aktører: de sociale kræfter og deres politiske repræsentanter, først og fremmest forholdet mellem socialistiske og borgerlige kræfter, som det f.eks. ligger i Korpi (1983) magtressourcemodel og til dels i Esping-Andersens (1990) analyse af de forskellige velfærdsmodellers underliggende politiske drivkræfter. Ud fra et sådant perspektiv er spørgsmålet, om arbejderbevægelsen og de socialistiske partier har tabt terræn i kampen om velfærdspolitikken i forhold til borgerlige/liberale kræfter siden midten af 1970'erne.

Svaret afhænger af, hvilke indikatorer man lægger vægt på. I polemik med de opgørelser, der alene ser på væksten i de offentlige udgifter har Walter Korpi og medarbejdere opbygget en database for „socialt medborgerskab“ (SCIP-databasen), der systematisk belyser dæknings- og kompensationsgrader for nogle af de vigtigste overførselsindkomster (Korpi, 2002). Opgørelsen viser, at der i mange lande er sket forringelser af kompensationsgrader i en række af disse offentlige ordninger. Målt på disse indikatorer hører Danmark endda til de lande, der har oplevet den største relative tilbagegang (Korpi, 2002; for en alternativ opgørelse, der bekræfter tendensen, se Green-Pedersen, 2002b) – i hvert fald hvis man tager udgangspunkt i toppunktet i 1975. Til gengæld forbigår en sådan opgørelse, at der i samme periode har været en fortsat stærk vækst i den offentlige service. Der har også været en kraftig vækst i andre overførsler; således er der sket en udvidelse af de sociale rettigheder knyttet til f.eks. barsel, uddannelse mv.

Ofte bruges sådanne indikatorer sammen med mere kvalitative mål. Men resultatet forbliver flertydigt. Således kan man i det danske tilfælde

diskutere, om udbygningen af aktiveringsindsatsen skal ses som en sejr eller et nederlag for det sociale medborgerskab. For tolkningen som et nederlag tæller, at aktivering har været forbundet med en markant stigende understregning af rådighedsforpligtelsen og via afkortningen af ledighedsperioden en svækkelse af den sociale tryghed som ledig. Tilsvarende kan sækningen af indkomstskatten, der er den mest omfordelende skat, ses som et nederlag for lighedstanken, eller i hvert fald som en sejr for de mest velstillede, der er gået fra at have 27 til 37 pct. tilbage af den sidst tjente krone, en stigning på næsten 40 pct. i det beløb, der er tilbage efter skat. Videre indebærer arbejdsmarkedspensionerne formelt set en privatisering, der mindsker det offentliges ansvar for pensionerne. Sammen med faldende kompensationsgrader og stigende vægt på incitamentshensynet i arbejdsmarkeds- og skattepolitikken kan der argumenteres for, at der er elementer af *recommodification* i udviklingen: Hvor den hidtidige velfærds politik gik i retning mod at gøre borgerne mindre afhængige af deres status – som en vare (*commodity*) – på arbejdsmarkedet (*decommodification*), er udviklingen i 1980'erne og 1990'erne gået i modsat retning.

Andre vil understrege, at 1980'ernes reformer nok gav en justering af niveauet for mange overførsler, men grundlæggende var systembevarende; der var endda en klar styrkelse af velfærdsstatens universelle træk med f.eks. SU, børnecheck, gratis varig hjemmehjælp og mildere behovsprøvning, ligesom sikringen af de ledige udviklede sig til et borgerlønslignende system. Når det gælder aktiveringsindsatsen i 1990'erne, vil mange se det som en styrkelse af det offentliges ansvar for at bringe de ledige i arbejde. Skattepolitikken i 1990'erne var fordelingsmæssigt nogenlunde neutral trods den betydelige sækning af marginals-katten, fordi der blev saneret i de velstillede fradrag. Og arbejdsmarkedspensionerne vil kunne fremstilles som en kollektiv og endog solidarisk løsning sammenlignet med de mulige alternativer – som en vej til både at aflaste statskassen og give de ældre bedre sikring i alderdommen, med en vis solidarisk risikodeling.

Det sidste sæt tolkninger passer jo også med, at arbejderbevægelsen var primus motor bag reformerne, og generelt kan der stadig argumenteres ganske overbevisende for, at *politics matters* – typisk på den måde, at arbejderpartierne styrke har betydning for, om velfærdsstaten rulles frem eller tilbage (Korpi & Palme, 2003). Andre har imidlertid foreslået en *Nixon goes to China*-logik: Skal der gennemføres større forringelser, er folk mest trygge ved, at det er velfærdsstatens erklærede tilhængere, der fører kniven (Ross, 2000; Green-Pedersen, 2002b).

Vi skal ikke gå ind i en detaljeret diskussion her, også fordi den fører langt ud over de politikområder, vi har diskuteret. Både når det gælder pensioner, skatter og arbejdsmarkedet, vil det dog være problematisk at tale om, at den ene eller anden side har sejret. Den samlede udvikling på arbejdsmarkedsområdet peger mest i retning af borgerlig sejr, men det skal dog ses i lyset af de realistiske alternativer, og det skal afvejes mod den markant lavere ledighed – hvad den så end måtte tilskrives. Den mest entydige forringelse af sociale rettigheder er efterlønsindgrebet (som imidlertid blev set af ledende socialdemokrater som en økonomisk nødvendighed). På skatteområdet er det vurderet ud fra de fordelingsmæssige effekter næsten neutralt indtil begyndelsen af 2000-årene, fordi skattesækning og fradragssanering går nogenlunde lige op; derimod er det entydigt, at skattelettelserne i 2003-04 var ulighedsskabende, fordi de stort set udelukkende gik til erhvervsaktive; inden for gruppen af erhvervsaktive var fordelingen dog til gengæld nogenlunde afbalanceret.

Hele denne magtressourcetankegang bygger imidlertid for det første på en antagelse om, at aktørerne har forholdsvis store frihedsgrader i forhold til de økonomiske omgivelser – hvor specielt ændret demografi og globaliseringen kunne være begrænsninger. For det andet udelukker magtressourcetankegangen ikke, at aktører er begrænset af institutioner, men den ser disse institutioner først og fremmest som aktørernes bevidste værk: Aktører skaber institutioner, der øger deres eget magtpotentiale fremover. For det tredje forudsætter tankegangen, at aktørerne har en slags *master plan*, dvs. forholdsvis sikre, langsigtede målsætninger – som de eventuelt kan forsøge at legitimere via formulering af nye virkelighedsopfattelser. Ideer og eksperter har ikke egentlig selvstændig betydning: Det er primært magtforholdene i samfundet, der bestemmer, hvilke ideer der overlever, og hvilke der dør. Det er navnlig disse tre sæt antagelser, der kan sættes et spørgsmålstejn ved. Vi deler i vid udstrækning den antagelse, at globalisering og demografiske ændringer ikke tvinger til bestemte handlinger. Derimod peger vores analyse i retning af, at institutioner og ideer har væsentlig selvstændig betydning.

YDRE BEGRÆNSNINGER: DE ØKONOMISKE UDFORDRINGER

1980'ERNES ØKONOMISKE KRISE

Når det gælder økonomiske udfordringer, var der i begyndelsen af 1980'erne et akut økonomisk pres, der krævede ubehagelige beslutninger her og nu (Goul Andersen, 1997; 2000). Krisen i årene omkring 1990 var mindre omfattende (f.eks. var der lavinflation og fra 1990 overskud på betalingsbalancen), og fra 1995 har den danske velfærdsstat sejlet i smult vande. Interessant nok er der ikke mange af de større ændringer, der var svar på *akutte* økonomiske udfordringer. Nok blev en række af pensionstiltagene brugt til finanspolitisk styring, men den generelle genopretningspolitik i 1980'erne bragte ikke større systemændringer på de her behandlede områder – og heller ikke målbart større ulighed – men derimod besparelser over en bred front (Goul Andersen, 2000). De økonomiske udfordringer, der har spillet en rolle for policy-udviklingen i 1990'erne, er først og fremmest de langsigtede, nemlig globalisering og demografiske ændringer. Men hvilken betydning har de så haft for dansk velfærds politik og for politiske aktørers handlefrihed med hensyn til at tilrettelægge dansk velfærds politik?

DEMOGRAFIEN

Umiddelbart er svaret: ikke særlig stor og mest indirekte. Demografien, der mest vedrører pensionspolitikken, spillede ingen rolle i 1960'erne og 1970'erne, hvor problemet endnu ikke var erkendt. For Finansministeriet, der gav bolden op til arbejdsmarkedspensioner i 1984, var demografien heller ikke et hovedmotiv. Hovedsigtet var afhjælpning af opsparings- og betalingsbalanceunderskuddet. Derimod synes diskussionen om pensionsbomben, der allerede startede omkring 1984/85, at have spillet en vis rolle for LO's pensionsudspil i 1985, fordi man imødeså, at det kunne blive vanskeligt at finansiere yderligere pensionsforbedringer over skatten.

Med den store udbredelse af arbejdsmarkedspensioner i 1989/1991 blev Danmark et af de første lande, der tog hul på at reducere fremtidens forsørgerbyrde for staten; senere i 1990'erne blev det fulgt op af både justering af folkepensionen og indførelse af SP – den særlige pensionsopsparing. Det sidste skete i høj grad med det formål at reducere fremtidige pensionsforpligtelser for staten, selv om begrundelsen var skjult. Dermed kom Danmark overraskende tæt på at følge Verdensbankens (World Bank, 1994)

anbefalinger om et flerstrengt pensionssystem med en betydelig privat, opsparingsbaseret komponent. Men med den tilføjelse, at de danske reformer kom før Verdensbankens anbefalinger og var væsentligt mere solidarisk skruet sammen (Ploug, 2001).

Siden har mange andre lande gennemført pensionsreformer (Bonoli, 2005; Myles & Pierson, 2001; Wadensjö, 2004), der sigter mod at aflaste staten fremover. Det hører dog med, at det umiddelbart er *perceptioner* af fremtidige problemer, der er afgørende, baseret på *diskurser* om aldringsproblemet. Og nok så vigtigt hører det med, at den danske vej er en højst særegen løsning på problemet, der ikke finder noget umiddelbart modstykke i andre lande. Det typiske har været at gøre udmålingen af offentlige pensioner mere afhængig af bidrag, dvs. at gå fra *definerede udbetalinger* til *definerede indbetalinger inden for* det offentlige system, ofte suppleret med en mindre, opsparingsbaseret, privat komponent. Og så har man en afviger som New Zealand, der har bevaret folkepensionen, men afskaffet enhver skattebegunstigelse af privat pensionsopsparing. Landene har således valgt forskellige veje som svar på udfordringen, og nogle er ligesom Danmark gået langt, andre har været forsigtige. Det tyder i sig selv på et betydeligt spillerum for velfærdspolitikens udvikling.

GLOBALISERINGEN/INTERNATIONALISERINGEN

Mens pensionsudfordringerne trods alt er relativt håndgribelige – selv om det kan være svært at forudsige effekten af løsningerne (Hughes, 2003) – er det mere kompliceret med globaliseringen (eller måske rettere: internationaliseringen).¹ Inden for velfærdsstatsforskningen er man gået fra at se globaliseringen som en trussel, der mere eller mindre nødvendiggjorde en reduceret velfærdsstat og markedsorienterede løsninger (Steinmo, 1993; Mishra, 1999), til at opfatte globaliseringen som en mere begrænset udfordring, der rammer velfærdsstaterne forskelligt og skaber forskellige reaktionsmønstre (Swank, 2001; 2002). Bl.a. fremstår det ikke som åbenbart, at globaliseringen skulle true velfærdsstaten, når man først får præciseret, hvad man skal forstå ved globalisering/internationalisering, og får specificeret, *hvorfor* dette kunne udløse et pres på velfærdsstaten.

Til økonomisk globalisering medregnes som regel tre aspekter: stigende varehandel (vel at mærke med relativt ensartede varer), stigende direkte udenlandske investeringer og frie kapitalbevægelser.² Hvor man i starten talte om trusler i ret diffuse termer, er det i dag navnlig tre mekanismer,

der udpeges som mulige forbindelser: mindre handlefrihed i den makro-økonomiske styring, pres på de ufaglærte og skattekongurrence. Når det gælder den makroøkonomiske styring, er der ikke længere meget spillerum for dansk pengepolitik – med den faste valutakurs er renten bestemt udefra, og med fri adgang til lån i udlandet er der få muligheder for restriktioner på kreditpolitikken. Der er stadig et vist spillerum for at styre efterspørgslen via finanspolitikken – keynesianisme „light“ blev brugt både af Nyrup-regeringen i 1994 og af VK-regeringen i 2004 – men det er ikke længere finans-, penge- og indkomstpolitik, der ses som middel til at sikre den fulde beskæftigelse, og det er også andre faktorer, der i dag fokuseres på i den økonomiske teori, jf. nedenfor.

Den anden mekanisme er den internationale konkurrence på arbejdslønnen, hvor navnlig ufaglært industriarbejde rykker ud til lande med lave lønninger. Resultatet er i mange lande en ufaglært „overskudsbefolkning“, som man kunne få i arbejde i lavproduktive serviceerhverv via sænkning af mindstelønnen. I Danmark førte en lignende diagnose i midten af 1990'erne til hjemmeservice-strategien, der skulle billiggøre lavproduktiv arbejdskraft for køberen uden at sænke mindstelønnen. Men i løbet af 1990'erne lykkedes det faktisk at reducere arbejdsløsheden blandt ufaglærte i uventet høj grad. Til gengæld frygter nogle nu konkurrence for højtlønnede i kraft af det stigende uddannelsesniveau i Øst- og Sydasien. Frygten for strukturel ledighed blandt ufaglærte var i 1990'erne med til at begrunde en opkvalificeringsstrategi, men man kan ikke sige, det har udgjort nogen egentlig begrænsning på velfærdspolitikken i perioden.

Den tredje mekanisme er skattekongurrence på kapital og arbejdskraft. Kapitalen er mobil, hvorfor navnlig selskabsskatter kan komme under pres. Det har været begrundelsen for – som proaktiv handling – at sænke selskabsskatten. Andre lande har gjort det samme, og dermed er de europæiske lande i nogen grad kørt ud i et *race to the bottom*. Det er dog interessant, at de få systematiske studier, der findes, ikke kan påpege nogen sammenhæng mellem selskabsskatter og ind- eller udgående investeringer (Garrett & Mitchell, 2001) – bl.a. fordi der er mange andre og delvist modsatrettede faktorer, der påvirker virksomheders lokalisering (Rasmussen & Andersen, 2002: 34-37). Som Garrett & Mitchell (2001) bemærker, er det måske nok så meget *diskursen* om globalisering, der har fået aktørerne til at handle.

De sidste 10 års skatteindsats har imidlertid også sigtet mod at sænke personskatterne. Dels for at begrænse „forvridningstab“ (f.eks. resulterende i mindre arbejdsudbud, skatteklir og sort arbejde mv.), dels for at undgå

skatteflugt af personer til udlandet. I modsætning til kapital anses arbejdskraft normalt for at være ret immobil, men med højere uddannelse og mere international orientering kunne skatten tænkes fremover at blive en motivationsfaktor for en elite af medarbejdere. Allerede i Personskatteudvalgets rapport (1992) advarede man mod noget sådant, og det blev gentaget i Velfærdskommissionens debatoplæg i 2004. Det er dog karakteristisk, at man i den mellemliggende periode indtil nu ikke har kunnet finde mange empiriske holdepunkter for denne frygt (Pedersen et al., 2003). Også her spiller *forestillinger* en væsentlig rolle.

Navnlig skattepolitikken har siden begyndelsen af 1990'erne været påvirket af forestillinger om internationalisering/globalisering, ikke kun i Danmark, men også i andre europæiske lande, hvor der først og fremmest har været bestræbelser for at reducere selskabsskatten og i anden række marginalskatte. Drivkraften synes dog nok så meget at være fælles problemopfattelser, som det er indiskutable, veldokumenterede problemer. Og det er måske også for meget at tale om konvergens, idet der snarere har været tale om en slags parallelforskydning af de allerede eksisterende systemer eller spor. Det leder videre til spørgsmålet om institutioners og diskursers rolle.

INSTITUTIONERNES MAGT

Hvis vi tager udgangspunkt i magtressourcemodellen, så ses institutionsopbygningen som udtryk for en bevidst kamp om at sikre sig langsigtede fordele ved at begrænse handlefriheden for kommende beslutninger. Det er givetvis overvejelser, de politiske aktører i høj grad gør sig, men det er ofte vanskeligt at forudse de langsigtede effekter, og det er nok tvivlsomt, hvor bevidste aktørerne er om dem. I hvert fald forekommer det ikke sandsynligt, at aktørerne har haft en slags *master plan* for, hvad de vil (forsøge at) gennemføre. Dels har kortsigtede, taktiske hensyn stor vægt, dels ændrer betingelserne for fremtidige beslutninger sig hurtigt. Selv de aktører, der har været med det meste af vejen fra 1985 på skatteområdet og fra 1993 på det arbejdsmarkedspolitiske område, har næppe kunnet forudse den videre udvikling – selv om den efterfølgende i vid udstrækning lader sig efterrationalisere. Videre kan det konstateres (jf. næste underafsnit), at aktørerne ikke helt sjældent har skiftet præferencer undervejs.

Et andet spørgsmål er, om institutionelle begrænsninger betyder, at velfærdssystemerne er så fastlåste, at de ikke er til at lave om. Det sidste har

været en temmelig udbredt forestilling både i velfærdsstatsteorien og i den politiske debat.

Vi har derimod bygget på en antagelse om, at institutioners magt ikke nødvendigvis betyder fastlåsnings, så der ikke kan ske forandring. *Path dependence* kan også betyde, at forandringer er bundet til et givet spor. Og undertiden kan det betyde, at forandringer pludselig kan blive uforudset voldsomme, fordi en ny dynamik tager over. Det sidste hænger sammen med, at der opstår nye interesser, der pludselig kan gøre sig gældende, eller at ændrede institutioner umærkeligt kan ændre opfattelser af, hvad der er „fordelagtigt“, „naturligt“ eller „rigtigt“. F.eks. har det i de skandinaviske velfærdsstater på de fleste (men ikke alle!) områder været set som „naturligt“, at rettigheder omfatter alle, mens det i angelsaksiske velfærdsstater ofte ses som mere „naturligt“, at velfærdsstaten koncentrerer sig om de svage. I de kontinentaleuropæiske velfærdsstater ses det f.eks. som „naturligt“, at velfærdsordningerne omfatter dem, der har betalt sociale bidrag til ordningerne. Selv om disse bidrag blot er en anden form for skat, gør det en stor forskel, om man har betalt øremærkede pensionsbidrag eller blot har betalt til en stor, fælles kasse. Den mekanisme kom f.eks. til udtryk i forbindelse med efterlønnsreformen, hvor indførelsen af et særskilt efterlønnsbidrag rejste diskussionen om tilbagebetaling, hvilket uventet tvang forligspartierne til at stille en tilbagebetalingsgaranti. Øremærkede bidrag er ofte den bedste garanti mod forandring, fordi det skaber en forventning hos den enkelte om at få noget igen. Netop de kontinentaleuropæiske velfærdsstater, der bygger på dette princip, er da også temmelig vanskelige at lave om på.

Derimod kan det hurtigt slås fast, at det danske velfærdssystem ikke har været præget af fastlåsnings; der er tværtimod sket meget omfattende forandringer af både pensions-, skatte- og arbejdsmarkedspolitikken i den behandlede periode. Forestillingen om fastlåsnings kan hurtigt aflives som en myte.

Det er andre og mere dynamiske former for sporafhængighed, der kendetegner den danske velfærdsstat, ikke *lock in*. På pensionsområdet finder vi et klart eksempel på, at en ny dynamik tager over: De kræfter i arbejdsbevægelsen, der kæmpede imod indtægtsbestemte pensioner i 1960'erne og 1970'erne, var næppe bevidste om, at de dermed kom til at bane vejen for arbejdsmarkedspensioner og dermed et delvist privatiseret pensionssystem. Indtil et vist tidspunkt havde det også været muligt at slå bak – som det f.eks. skete i New Zealand (Øverbye, 1997). Men i hvert fald i begyndelsen af 1980'erne – muligvis tidligere – havde arbejdsmarkedspensionerne udviklet

sig til et *point of no return*. Der var for stor en gruppe af befolkningen, der havde opnået velerhvervede rettigheder i form af opsparing i pensionskasser. Reelt kunne pensionsreformer fra omkring 1980 – det er vanskeligt at sætte nogen helt nøjagtig grænse – kun tage én retning: følge i slipstrømmen af de allerede etablerede pensionsordninger. Det eneste alternativ havde været en knopskydning af private virksomhedsordninger, der i højere grad ville blive på rene markedsvilkår. Vi har samtidig set, hvorledes centrale aktører blev interesserede i at følge i arbejdsmarkedspensionssporet. Fagbevægelsen, fordi det blev anset for at være den eneste vej til forbedret pension, fordi det kunne give arbejdere samme privilegier som mange funktionærer havde – og fordi det kunne give en kapitalakkumulation i delvist lønmodtager-kontrollerede fonde. Statens hovedinteresse var oprindeligt at fremme opsparringen på kort sigt, men i takt med opmærksomheden om de demografiske ændringer øgedes også interessen i at aflaste statens udgiftsforpligtelser på langt sigt. Ganske umærkeligt var resultatet, at man skiftede spor fra et folkepensionssystem til et overvejende opsparingsbaseret pensionssystem (hvis fremtid dog endnu er noget usikker på grund af suspensionen af SP-indbetalingerne for 2004 og 2005). Denne udvikling var man sig i hvert fald fra begyndelsen af 1990'erne fuldt bevidst i Finansministeriet, men næppe fuldt ud hos alle de involverede aktører.

På skatteområdet har man fastholdt det danske særkende med stor vægt på indkomstskatten. Det betyder ikke, at skatten på arbejde er større end i de lande, vi normalt sammenligner os med, men det betyder både en langt større synlighed og en mindre sammenknytning af bidrag og rettigheder end i de fleste andre lande. Der synes hos Socialdemokratiet at have været ønske om i hvert fald at åbne *mulighed* for at gå en anden vej, mere i kontinentaleuropæisk retning, via indførelsen af arbejdsmarkedsbidrag (bruttoskat). Måske begrundet i taktiske hensyn om at gøre indkomstskatten mindre synlig, måske i en diffus opfattelse af, at udviklingen i EU kunne tvinge landet til at gå den vej. Men det er, som det blev påpeget af bl.a. Det økonomiske Råd, overordentlig svært at skifte fra et skatte- til et bidragsfinansieret system, uden at det belaster lønomkostningerne. Og tilløbet hertil blev da også afbrudt i to omgange. Først da bidragene til arbejdsmarkedsordningerne begyndte at overstige udgifterne. Det skulle jo efter planen udløse en belønning til lønmodtagerne for den løntilbageholdenhed, der havde bragt flere i arbejde, men ville være yderst uhensigtsmæssigt i forhold til den begyndende overophedning i økonomien. Det var anskuelighedsundervisning i, at ændringen i skattesystemet, hvis det blev

fuldt gennemført, ville gøre skattesystemet konjunkturmedløbende. Følgelig blev de opgaver, der skulle medfinansieres af arbejdsmarkedsbidraget, udvidet. Og dermed forsvandt det påtænkte incitament om belønning for løntilbageholdenhed. Dernæst blev indførelsen af arbejdsmarkedsbidrag for arbejdsgiverne afbrudt, fordi det ville påvirke konkurrenceevnen. Der var således meget stærke kræfter, der forhindrede et sporskifte. Og samtidig fortonede EU-harmoniseringsbehovet sig.

Til gengæld har det inden for disse overordnede rammer vist sig muligt at gennemføre omfattende ændringer af skattesystemet. Først og fremmest er selskabs- og marginalskatterne sænket, formueskatten fjernet, fradragene saneret og grønne afgifter udbygget. Navnlig fjernelsen af (netto)subsidieringen af ejerboliger ville man indtil midten af 1980'erne næppe have troet mulig. Også (netto)subsidieringen af pensionsopsparing er bragt ned på et væsentligt lavere niveau end før 1983 gennem løbende beskatning af afkastet.

Også på arbejdsmarkedsområdet er der sket betydelige ændringer. Igen har man bevaret grundstrukturen med frivillig arbejdsløshedsforsikring med stort statstilskud (det såkaldte Ghent-system), forholdsvis generøse dagpenge for lavtlønnede og forholdsvis lang varighed, kombineret med ualmindelig ringe tryghed i ansættelsen. Et system, der har sin baggrund i, at landet historisk var domineret af små virksomheder, der skulle aflastes for sociale forpligtelser (Jensen, 1987; Goul Andersen & Christiansen, 1991), men som i dag omtales som en fleksibel tryghedsmodel – *flexicurity* – der vurderes som velegnet til en økonomi med hård international konkurrence og hurtige forandringer (Kongshøj Madsen, 2002; 2003; OECD, 2004b).

Inden for disse rammer er der igen sket et markant kursskifte fra et næsten borgerlønsnende system, der især var indrettet på social tryghed og beskyttelse af de arbejdsløse mod social marginalisering, til et system, der stærkt lægger vægt på evnen og pligten til selvforsørgelse. Her var der tale om et glidende sporskifte med oprindeligt to parallelle spor: Samtidig med indførelsen af den aktive arbejdsmarkedspolitik udbyggedes nemlig også sabbat-, orlovs- og jobrotationsordninger (der i øvrigt også påkaldte sig betydelig international interesse). Det er værd at bemærke, at det ikke var krisen, der frembragte omsvinget, men derimod højkonjunktoren og frygten for mangel på arbejdskraft og inflation, hvis arbejdsløsheden nåede ned under strukturledigheden. Hvorom alting er, blev borgerløns-sporet udfaset, mens aktivlinjen blev styrket, og arbejdspligten opstrammet. Også overgangsydelsen blev afskaffet, mens det endnu var muligt. Bl.a. i

lyset af undersøgelser, der pegede på, at det kunne reducere jobsøgningen, blev også uddannelsesmulighederne for ledige stærkt beskåret, både under Nyrup-regeringen og videre under VK-regeringen.

Hverken på skatteområdet eller arbejdsmarkedsområdet synes der – inden for de overordnede rammer – at have været de store blokeringer mod forandring. Der synes heller ikke som på pensionsområdet at være skabt nye og oprindeligt utilsigtede dynamikker, som ledte udviklingen i en mere eller mindre uventet retning. Derimod kan man tale om en tendens til, at den første ændring fører den næste med sig, dels fordi der er en tilbøjelighed til at sigte mod „mere af det samme“, dels på grund af læreprocesser inden for et paradigme. Når det gælder det første, blev det i 1990'erne næsten en institution, at der i forbindelse med Finansloven skulle gennemføres større reformer, hvor de borgerlige partier næsten pr. rutine ønskede yderligere stramninger i arbejdsmarkedspolitikken for at levere de ønskede stemmer. Når det gælder læreprocesser, er det interessant, at det uventet kraftige fald i arbejdsløsheden 1994-1999 ligefrem kom til at forstærke sporskiftet i arbejdsmarkedspolitikken. Nu betød forestillingen om den høje strukturelle ledighed nemlig ikke længere bekymring for langtidsledighed, men derimod en mindst lige så stærk bekymring for mangel på arbejdskraft, fordi ledigheden måtte være på eller under strukturledigheden. Ud over disse mekanismer er det til gengæld svært at pege på nogen absolut *tvungende* institutionel logik, der fører politikken i en bestemt retning, sådan som det var tilfældet på pensionsområdet.

Det, der er grund til at hæfte sig ved, når vi taler om skatte- og arbejdsmarkedspolitikken, er skiftet i de underliggende problemopfattelser. Både på skatteområdet og i arbejdsmarkedspolitikken skiftede Socialdemokratiet kurs, vel at mærke ikke kun for at kunne indgå forlig med borgerlige partier. Hvilke nye ideer lå bag, hvor kom de fra, hvorfor kunne de få Socialdemokratiet og arbejderbevægelsen til at skifte præferencer, og hvor dybtgående var dette holdningsskifte?

DEFINITIONSMAGT: IDEERS BETYDNING

Ud fra et traditionelt perspektiv på politik som interessekamp har man været tilbøjelig til mest at se ideer som et følgefænomen uden større selvstændig betydning. Nok har forskellige samfundsgrupper eller sociale kræfter kunnet formulere konkurrerende verdensopfattelser eller ideologier, og nok har de kunnet kæmpe om forskellige problemdefinitioner og løsninger på

policy-problemer. Men til syvende og sidst er interesser det afgørende, mens ideer mest er af legitimerende karakter. Set i dét perspektiv kunne man f.eks. opfatte nye økonomiske ideer som udtryk for (globale) ændringer i magtforholdet mellem forskellige samfundsgrupper. Og set i et sådant perspektiv kan man interessere sig for ideer som det medium, gennem hvilket en vigtig del af interessekampen udkæmpes.

Spørgsmålet er imidlertid, om et sådant perspektiv er tilstrækkeligt. Her peger vores analyse klart på, at ideer har større selvstændig betydning end som så, uden at de af den grund fjerner betydningen af interesser. Der er snarere tale om et samspil, hvor interesser dels har betydning for, om problemopfattelser accepteres eller ej, dels har betydning for aktørers valg af mulige strategier inden for rammerne af en dominerende problemopfattelse. Men ideer har stor selvstændig betydning, de politiske kræfter er ikke de eneste idéleverandører, og problemdefinitioner virker begrænsende for aktørers muligheder for at forfølge deres interesser, når de først er blevet dominerende. Derfor er definitionsmagten vigtig i sig selv.

Således er det tydeligt fra vores analyse, at aktørernes præferencer *ikke* er stabile. Og det er *ikke* udelukkende et spørgsmål om taktiske motiver, der f.eks. er betinget af, om et parti er i regering eller opposition. De mest iøjnefaldende skift i præferencer finder man hos Socialdemokratiet. Endnu i Socialdemokratiets 1989-forslag *Gang i 90'erne* indgik ikke noget ønske om reelt at sænke marginalsatten, endsize indkomstskatten som helhed. Men i 1990'erne kom man efterhånden på andre tanker (Jelved, 1999: 193-194). I 1993 fremlagde partiet selv forslag om lettelse af marginalsatten. Og som en sigende illustration kunne Socialdemokratiets 2002-forslag til en skattereform i 2004 læses på en hjemmeside med navnet www.lavereskat.dk.

Også på det arbejdsmarkedspolitiske felt ændrede præferencerne sig. Socialdemokratiet, der i 1980'erne tordnede mod den borgerlige regerings første tilløb til aktivering, endte i 1990'erne med selv at gå væsentligt længere, end 1980'ernes borgerlige regeringer kunne have forestillet sig. I principprogrammet fra 1977, der ganske vist også er et af de mest radikale af slagsen hos Socialdemokratiet, kunne man således læse, at arbejdsløshed var en uforskyldt situation, hvorfor der ikke skulle være grænser på dagpengeperiodens længde overhovedet. Også i praktisk politik forsvarede man i midten af 1980'erne de arbejdsløses rettigheder med næb og klør. Det står unægtelig i kontrast til 1990'ernes kontinuerlige afkortninger af dagpengeperioden. En del af skiftet skyldes, at Socialdemokratiet nu var i regering og dermed i højere grad måtte underkaste sig ansvarlighedskrav.

Samtidig havde en socialdemokratisk regering større legitimitet til at gennemføre „ubehagelige“ beslutninger. Og endelig var de presset af Det Radikale Venstre internt i regeringen. Men vigtigere var det formentlig, at Socialdemokratiet reelt var kommet på andre tanker. Netop skift i præferencer er medvirkende til, at de policy-ændringer, vi har set, sjældent kan forklares med rene skift i magtbalancen mellem aktører, der hver for sig på forhånd havde en *master plan* for, hvad de ville. Præferencerne ændrer sig undervejs.

Som Marianne Jøved bemærker, skete det store skift i policy-paradigmet egentlig ikke ved regeringsskiftet i 1993: „Den borgerlige regering havde gennemført forberedelserne til fortsatte reformer af arbejdsmarkedet og af skattesystemet ... det lå i kortene, hvad der skulle til“ (1999: 193). De to centrale skift i økonomiske problemopfattelser fandt sted i henholdsvis 1982 og 1988/89. Det første skifte faldt sammen med et regeringsskifte til en borgerlig regering i 1982 og kan groft sagt sammenfattes til, at man skulle „producere sig ud af krisen“. De socialdemokratiske regeringer havde frem til 1982 forsøgt sig med en stribe politikker, der sigtede mod at øge den indenlandske efterspørgsel efter arbejdskraft (ikke mindst i den offentlige sektor), omfordele det eksisterende arbejde og forbedre konkurrenceevnen gennem devalueringer og indkomstpolitik – dog med gradvist stigende vægt på det sidste. Den borgerlige regering satsede derimod på en eksportstrategi og prioritering af betalingsbalancen frem for beskæftigelsen,³ koblet med institutionelle ændringer som fast kronekurs, liberalisering af kapitalmarkeder og afskaffelse af den automatiske dyrtidsregulering, der også blev bindende for efterfølgende socialdemokratiske regeringer.

Det blev opfattet som en „borgerlig revolution“, men et langt større skifte – et decideret paradigmeskifte – skete i 1989 og årene derefter, i øvrigt uden større politisk dramatik. Det var et skifte fra et efterspørgselsparadigme til et udbudsparadigme i den økonomiske politik. Ledigheden blev defineret som et strukturproblem, der dybest set skyldtes, at markedskræfterne ikke fik lov at virke, så (mindste-)lønnen kunne tilpasses til kvalifikationer (eller omvendt). Endnu en løsning på dét problem kunne være løntilskudsordninger for den lavproduktive arbejdskraft, som det blev udmøntet med hjemmeserviceordningen (og senere i skåne- og fleksjobordninger mv.). Ud over den kunstigt høje mindsteløn blev der i stigende grad sat fokus på stivheder på arbejdsmarkedet, (manglende) incitamenter til at arbejde og skatters forvriddningseffekter mere generelt.

Hvor kommer så dette nye paradigme fra? Allerede Keynes argumenterede

for, at man ikke skulle undervurdere betydningen af ændrede økonomiske teorier, navnlig på længere sigt. Og skiftet afspejler nok først og fremmest en bølge af ændringer i økonomisk teori, der begyndte at sætte sig igennem fra midten af 1970'erne (Friedman, 1968; Okun, 1975), efter at det fremherskende keynesianske makroøkonomiske paradigme var løbet ind i vanskeligheder. Et lignende paradigmeskifte kan observeres i de fleste lande, men i Danmark slog det forholdsvis stærkt og navnlig forholdsvis tidligt igennem. Da OECD's *Job Strategy* blev publiceret i 1994, var det nye paradigme for længst slået igennem i Danmark, så der går tilsyneladende ikke nogen lige linje fra OECD eller andre internationale tænketanke til danske policy-opfattelser. Snarere var det en ny generation af danske økonomer – og til dels yngre embedsmænd – der var formidlere af de nye tanker.

Gennemslaget blev hjulpet på vej af bl.a. Det økonomiske Råds forårsrapport i 1988, af regeringens *Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer* (Arbejdsministeriet, 1989) samt af Socialkommissionens rapporter (1992; 1993), der ikke umiddelbart fik praktisk betydning, men stort gennemslag både i medierne og blandt politiske beslutningstagere. Det hurtige gennemslag skyldtes for det første, at det gav mening til erfaring: Det nye paradigme gav en plausibel forklaring på de meget høje lønstigninger i 1987 og den uventede afbrydelse af det økonomiske opsving. Det blev hurtigt en fælles forståelse og et fast referencepunkt, at strukturledigheden nok lå omkring 7-8 pct., som man havde set det i 1987. Længere kunne man ikke komme ned, uanset hvor meget den inden- og udenlandske efterspørgsel voksede. Derfor var det nødvendigt at tage fat på strukturproblemerne på arbejdsmarkedet.

For det andet skyldtes det, at arbejdsmarkedets parter var i stand til at formulere deres interesser inden for rammerne af det nye paradigme, som blev konfirmeret i det såkaldte Zeuthen-udvalg i 1992 (Udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer). Over for antagelsen om misforhold mellem lønninger og kvalifikationer kunne arbejdsgiverne kræve lavere (mindste-)lønninger og stramninger over for de ledige, mens fagbevægelsen kunne kræve opkvalificering, så de lediges produktivitet kunne matche de høje mindstelønninger.

Videre gavnede det også, at „strukturledighed“ og „strukturpolitik“ var så tilpas vage og tvetydige begreber, at aktører på én gang kunne formulere sig i fælles termer og alligevel mene noget delvist forskelligt. Den fagøkonomiske definition af strukturledighed er klar: Det er den laveste

ledighed, der er forenelig med en stabil lønstigningstakt (eller prisstigningstakt).⁴ Men det blev ofte iblandet andre betydninger, herunder også i Zeuthen-udvalget. Som vi har set, var definitionen af „strukturpolitik“ i diverse regeringsdokumenter 1989–1993 påfaldende omskiftelig og upræcis. Også „strukturpolitik“ var en overgang et *shibboleth*, som alle politikere så at sige var tvunget til at udtale for at blive sluppet ind i fællesskabet, hvor den seriøse policy-diskussion foregik.

Endelig kunne den nye arbejdmarkedspolitiske tankegang knyttes til en socialpolitisk tankegang, der gjorde det hele mere spiseligt for venstresiden i det politiske spektrum. Man kritiserede, at man betalte sig fra arbejdsløshedsproblemet og sendte folk ud i social marginalisering, frem for at skaffe dem arbejde. Det kunne italesættes med fængende termer som „marginalisering“ og „den fortabte generation“, ligesom „hysteresis“ kunne oversættes til „arbejdsløshedens skraldeeffekt“. I det hele taget blev italesættelsen stadig vigtigere. Kølige fagtermer blev efterhånden afløst af et anderledes identifikationsskabende og mobiliserende sprog. I OECD blev *make work pay* et mantra, og globalt sondrede man mellem *aktive* og *passive* politikker.

I Danmark tog det lidt længere tid for incitamentstankegangen og forvridningstankegangen at slå igennem, og det lykkedes aldrig at rokke ved mindstelønnen eller at forringe kompensationsgraden på 90 pct. for de allerlavest lønnede. Men i løbet af 1990'erne kom Socialdemokratiet til at acceptere ikke ubetydelige elementer af incitamentstankegangen. Sideløbende begyndte partiet, bl.a. efter inspiration fra Tony Blair, at anlægge et nyt syn på arbejde som en nødvendig og tilstrækkelig forudsætning for inklusion i samfundet, mens tidligere tiders vægt på økonomisk tryghed og ikke-stigmatiserende sociale rettigheder (der bl.a. havde manifesteret sig i den daværende arbejdsminister Jytte Andersens insisteren på, at de arbejdsløse skulle have præcis samme ret til uddannelses- og barselsorlov som de beskæftigede), gradvist blev trængt i baggrunden.

Når et sådant skifte i problemdefinitioner er slået igennem, bliver det i ret høj grad bindende for fremtidige handlingsmuligheder – og for fremtidige forestillinger. Socialdemokratiet og arbejderbevægelsen kunne kæmpe for uddannelse/opkvalificering som løsning på det strukturelle ledighedsproblem, den borgerlige side kunne argumentere for mere markedsorienterede strategier såsom forstærkede arbejdsincitamenter. Og endelig kunne Centrum-Demokraternes erhvervsminister Mimi Jacobsen, godt sekunderet af sin departementschef, der var ophavsmand til tankegangen, kæmpe for en

hjemmeserviceordning. Den byggede også på en forestilling om, at mindstelønnen var for høj og afskar lavproduktive arbejdere fra et job. Men via et offentligt tilskud kunne hjemmeservicemedarbejderen få en løn svarende til mindstelønnen, samtidig med at den lavere pris for køberen ville øge efterspørgslen.

Paradigmet inviterer derimod ikke til at lede efter mere efterspørgselsbestemte årsager til ledigheden – meget tyder på, at strukturledigheden var overvurderet (Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2003) – eller til at lede efter rekrutterings- og selekteringsmekanismer på arbejdsmarkedet, som sorterer bestemte grupper fra. Paradigmet passer også som fod i hose til en tankegang om beskæftigelse som den eneste vej til inklusion – ligesom tidligere tiders vægt på social sikring gik hånd i hånd med tankegangen om, at arbejdsløsheden var „uforskyldt“, bestemt af anonyme markeds kræfter – og noget alle kunne komme ud for.

På skatteområdet var en af de vigtigste effekter af paradigmeskiftet, at skatterne i stigende grad blev diskuteret ud fra deres økonomiske effektivitet og i mindre grad ud fra deres fordelingsmæssige retfærdighed. I øvrigt kunne man interessant nok over tid se nogenlunde de samme skattepolitiske løsninger begrundet med temmelig forskellige økonomiske hensyn. Således skete der efterhånden et skifte fra vægt på opsparelseshensynet over mod arbejdsudbudshensyn og hensynet til skattemæssige forvridninger.

Som nævnt gør det strukturelle perspektiv på arbejdsmarkeds- og skattepolitikken disse politikområder til kerneområder i selve den økonomiske politik, ikke blot understøttende, sideordnede politikker a la erhvervspolitikken. Dermed går den idémæssige udvikling hånd i hånd med en styrkelse af Finansministeriets rolle. Og i nogen grad også med en afkorporatisering, fordi man udmærket kan forestille sig interessekompromiser mellem arbejdsgiver- og arbejdstagersiden, som er acceptable for begge parter, men suboptimale fra et samfundssynspunkt – som det eksempelvis pointeres i insider/outsider-teorien, der spillede en ikke helt ringe rolle i den første fase af den udbudsøkonomiske drejning.

Diskurser har dog ikke ganske samme bindende karakter som institutionelle ændringer. De virker i princippet på samme måde strukturerende i forhold til præferencer og handlemuligheder, men aktører kan i højere grad sætte sig ud over herskende diskurser, når interesser bliver stærke nok. Det ser man f.eks. i nogen grad, når VK-regeringen efter 2001 har argumenteret for henholdsvis skattestop og skattelettelser. Her har man undertiden valgt at nedprioritere eller helt afvise effektivitetsdiskussionen

med henvisning til trygheds- og retfærdighedsargumenter – og til, at der er tale om politiske valg. Bindingerne er anderledes stærke, når det gælder institutionelle ændringer som dem, vi har set på pensionsområdet; her er kursen stort set låst fast.

POLITIK PÅ DANSK

Som det blev antydnet i forrige kapitel, hænger aktørernes deltagelse eller manglende deltagelse i beslutningsprocesserne i høj grad sammen med den måde, der træffes større beslutninger på. Der er en betydelig forskel mellem 1950'ernes, 1960'ernes og 1970'ernes beslutninger og tilløb hertil, og så den måde, beslutningerne på velfærdsområdet er truffet på i de senere år. Det gælder ikke mindst den omfattende brug af pakkeløsninger og den hastighed, hvormed der træffes beslutninger.

PAKKELØSNINGER

Pakkeløsninger i almindelighed og i forbindelse med finanslovsforlig i særdeleshed er efterhånden blevet til en institution i dansk politik (Loftager, 2004). Mens forberedelse af mindre vigtige love kan tage adskillige år – i tilfældet med den nye lov om retskrivning i 1997 tog det f.eks. 12 år – bliver mange af de mest vidtrækkende beslutninger truffet i korte og hektiske forløb ved større forlig om pakkeløsninger. Langt hovedparten af de her behandlede reformer af arbejdsmarkeds- og skattepolitikken er blevet til ved sådanne hurtige beslutningsforløb – ofte som led i finanslovsforlig. Finanslovsforlig drejede sig engang mest om vedtagelsen af næste års budget – og så kunne der eventuelt ryge lidt småting med. Men hovedparten af de senere års finanslovsforlig har typisk indeholdt ganske betydelige klumper af anden lovgivning, ofte af vidtrækkende karakter (Loftager, 2004). Tidligere var pakkeløsninger ofte krisebeslutninger. Et tidligt eksempel er de store kriseforlig i 1930'erne (med „Kanslergadeforliget“ i 1933 som det mest berømte). Det gentog sig i perioden fra 1945 til 1953 og fik atter stor udbredelse i 1970'erne, men det forblev undtagelser i forhold til den daglig politiske proces.

Pakkeløsninger adskiller sig bl.a. fra rutinebeslutningerne ved, at:

- de omfatter et større kompleks (en „pakke“) af ændringer
- forberedelsesfasen er kort og hektisk

- i forberedelsen inddrages alene embedsmændene i centraladministrationen, og der slippes mindst muligt ud om, hvad indgrebet går ud på
- der satses på et kort og intenst forhandlingsforløb
- forhandlingerne foregår alene mellem partiernes topfolk
- der er ringe mulighed for offentlig debat.

I 1970'erne og 1980'erne var det almindeligt, at indgrebet havde stort symbolindhold. F.eks. henvisning til store, akutte problemer, der nødvendiggjorde radikale og hurtige løsninger. Det afhænger dog af den økonomiske situation, og der er sket en væsentlig afdratisering, efter at økonomien blev stabiliseret i 1990'erne. Desuden afhænger det af regeringens markeringsbehov. I 1989 blev der lagt vægt på de store økonomiske problemer og på planens dramatiske omfang. Planens beregninger spåede et stort, kronisk betalingsbalanceunderskud, og den blev omtalt som „århundredets plan“ og „redningsplan“. Ved pinsepakken i 1998, hvor man ved valget knap tre måneder forinden havde benægtet nødvendigheden af et økonomisk indgreb, havde regeringen naturligt nok det stik modsatte behov for at underspille ændringerne.

Når mange af de mest vidtrækkende reformer i det danske samfund bliver til i løbet af nogle ganske få uger eller måneder, kan det have flere årsager:

- Akut økonomisk nødvendighed (som ved 1970'ernes „krisepakker“).
- Symbolske grunde: „Krisepakker“ er medieegne og signalerer handlekraft. Dette var f.eks. ikke uvæsentligt i 1989 og 1993.
- Bryde et dødvande, hvor der er blokeringer for beslutninger.
- Via begrænsning af antallet af involverede interesser – interesseorganisationer kan holdes ude, og eventuel folkelig modvilje kan ikke nå at blive mobiliseret.
- Mulighed for studehandler: Ved at binde beslutninger sammen kan det være lettere at opnå et kompromis.
- Politisk forenkling. Store pakker er ofte så uoverskuelige, at navnlig mindre partier må koncentrere sig om indrømmelser på mærkesager til gengæld for at levere stemmer til det overordnede forlig. Det er undertiden så forudsigeligt, at drejebogen næsten kan skrives på forhånd med indrømmelser til småpartier, sådan som det skete ved forhandlingerne mellem Mogens Lykketoft og Anders Fogh Rasmussen i 1998.

De to første motiver spillede tidligere en stor rolle, men deres betydning aftog i 1990'erne. De tre sidste gør det stadig hensigtsmæssigt for partierne at anvende pakkeløsninger, herunder i forbindelse med finansloven. Men måske er det også i nogen grad blevet en rutine – en slags standardprocedure – at gøre det. Det er en bekvem måde til effektiv styring og konfliktløsning. Men effektiviteten som beslutningsmetode må vurderes i forhold til de omkostninger, det har for den demokratiske dialog.

HURTIGT MÅ DET GÅ

I det hele taget er beslutningshastigheden øget voldsomt. Hurtigheden i beslutninger har navnlig været påpeget i forbindelse med mediedrevne processer som f.eks. den berømte vandmiljøplan i 1986. Men også når politikerne selv har den fulde kontrol, går det meget hurtigt. Ved de største reformer har der også i 1990'erne været lovforberedende udvalg – arbejdsmarkedspensionsudvalget i 1988, personskatteudvalget og Zeuthen-udvalget i 1992. Men der gik ikke som tidligere lang tid med forberedelserne: Der medgik i de nævnte tilfælde kun et halvt til et helt år med udvalgsarbejdet, mod adskillige år for hovedparten af de tidligere udvalg på pensionsområdet. Det synes at være et temmelig generelt træk, netop når det gælder de *store* beslutninger. For at nævne et eksempel fra en lidt anden boldgade tog det mere end 10 år at forberede kommunalreformen i 1970, mens der gik mindre end to år, fra indenrigsministeren afviste en ny kommunalreform i 2002, til en sådan blev endelig vedtaget i 2004 (Bakka & Horst Petersen, 2004).

Det indebærer også en ændring af embedsværkets rolle. Embedsmændene er nødt til at forberede mulige nye indgreb i god tid. Sådanne planer synes der at ligge en del af rundt omkring i skufferne: Nok er de blevet til på ministerens vegne, så at sige, men ikke nødvendigvis på ministerens besked. Man søger at foruddiskontere fremtidige indgreb og udvikler for en sikkerheds skyld analyser og løsninger, som ligger klar i skrivebordsskuffen til eventuel brug. I en lidt kaotisk verden, hvor dagsordenen hurtigt kan skifte, skal nutidens embedsmænd både være velforberedte og proaktive.

DANSKE SÆRTRÆK?

Ressourcerne har ikke tilladt dybere sammenligninger med andre lande inden for rammerne af nærværende projekt, men der forekommer i nogen grad at være tale om danske særtræk. Formentlig har tempoet også i andre

lande været stigende, men det er dog påfaldende, at de svenske beslutningsprocesser både på pensions- og skatteområdet har været langt mere omstændelige end de danske. Der har ikke på disse områder været den samme brug af pakkeløsninger, og endnu mindre sammenkobling med finansloven. Processerne har ikke foregået i helt så snævre cirkler som i Danmark – i hvert fald kunne man se, at både partiorganisation og fagbevægelse blandede sig i de store svenske beslutninger. Det skyldes ikke mindst, at hastigheden har været lavere end det opskruede danske tempo.

BESLUTNINGSKAPACITET

Det synes som tidligere nævnt at være en udbredt opfattelse i den offentlige debat, at velfærdsreformer er nærmest umulige at gennemføre, specielt hvis de er af „ubehagelig“ art. En lignende opfattelse har indtil for nylig været udbredt i velfærdsstatslitteraturen, der netop har pointeret velfærdssystemernes „stivhed“ eller „træghed“ og vanskeligheden ved at gennemføre selv beskedne nedskæringer (Pierson, 1994). Det sidste billede holder i nogen grad i mange kontinentaleuropæiske lande. Men i velfærdslitteraturen er man så småt ved at komme på andre tanker, og i Danmark forekommer billedet ganske misvisende.

Der er på alle de tre behandlede velfærdsområder gennemført meget betydelige ændringer over en ganske kort periode. Beslutningskapaciteten i det danske politiske system forekommer uovertruffen. Mest vidtgående er pensionsreformen, der ikke gav anledning til nogen formel beslutning, men skete med politikernes klare billigelse. På ganske få år – selv hvis vi regner det hele med – blev der truffet beslutninger, der de facto betød en afvikling af folkepensionssystemet til fordel for et overvejende opsparingsbaseret pensionssystem. Allerede i løbet af 10–15 år var dette reformkompleks stort set fuldt indfaset og afventer nu kun systemets modning, der til gengæld tager en menneskealder.

Konklusionen om beslutningskapaciteten i dansk politik er naturligvis ikke uventet: Når vi har valgt at studere de store beslutninger netop på velfærds- og skatteområdet, har baggrunden naturligvis været, at der netop er sket store ændringer i de sidste par årtier, at der faktisk har kunnet træffes store beslutninger. Men det er ikke desto mindre et vigtigt træk ved det danske politiske system. Den store beslutningskapacitet omfatter også „ubehageligheder“, som man tidligere nok ville have anset for uigennemførlige:

- En reform fra et skattefinansieret folkepensionssystem til et system baseret på, at folk i overvejende grad selv sparer op til deres pension (både i private ordninger som arbejdsmarkedspensionerne og i offentlige ordninger som ATP og SP).
- En reduktion af skattefradrag, der f.eks. på boligområdet indebærer rundt regnet en halvering af fradragsværdien for de fleste.
- Afkortning af dagpengeperioden og stramninger i rådighedsforpligtelsen, der for 15-20 år siden ville have udløst et ramaskrig.

Sådanne upopulære beslutninger er typisk ikke gennemført i fuld åbenhed, det er sjældent sket uden en form for modydelse, og man har ikke altid afventet befolkningens accept. Men ændringerne er gennemført. Ofte etapevis, gennem en serie mindre reformer, undertiden næsten umærkeligt; på pensionsområdet er der nærmest tale om en „stille revolution“, hvor sporskiftet dårligt nok blev bemærket, før det *havde* fundet sted. Analysen viser, at man ikke skal undervurdere langtidseffekten af inkrementale beslutninger, og at det uden større dramatik kan lade sig gøre at indføre omfattende reformer, når det sker trinvis. Det danske politiske system fremstår på disse centrale velfærdsområder som et meget beslutningsdygtigt og handlekraftigt system, hvor vidtrækkende beslutninger kan træffes på kort tid. Der er ikke så mange blokeringsmekanismer – *veto points* (Immergut, 1992; Tsebelis, 2002) i det danske system – et tema, vi skal vende tilbage til nedenfor.

En stor beslutningskapacitet betyder, at systemet er innovativt og forandringsorienteret. Det er karakteristisk på alle de her behandlede områder, navnlig på pensions- og arbejdsmarkedspolitikken, at der i Danmark er igangsat store reformer, allerede inden store internationale tænketanke som OECD og Verdensbanken når at fremkomme med deres analyser og anbefalinger. De mange og hurtige beslutninger har dog også en række skyggesider. Én af dem er usikkerheden. F.eks. hævdes det ofte, at en af de vigtigste kvaliteter ved et skattesystem er dets stabilitet – så borgere og virksomheder ved, hvad de har at holde sig til. Det kan ikke siges at være tilfældet i Danmark – og er måske også en del af grunden til VK-regeringens succes med sit skattestop i årene efter 2001.

En anden skyggeside er naturligvis grundigheden af beslutninger. Selv om det til tider er imponerende, hvad hurtigtarbejdende kommissioner og embedsmandsudvalg har kunnet præstere på den korte tid, så er der en næsten afgrundsdyb forskel til f.eks. de store svenske pensionsudredninger, der så at sige vender hver en sten i forsøget på at designe fremtidens

pensionssystem. Sagt lidt populært bærer dansk politik mere præg af to ledetråde: at „tælle til 90“ og *trial and error* – at hugge til, når der er flertal, og rette eventuelle fejl efterfølgende. Problemet er dog, at nogle ændringer er irreversible.

En tredje skyggeside er den demokratiske. Nok er det folkets valgte repræsentanter, der træffer afgørelserne temmelig suverænt. Man kan bestemt ikke tale om, at de folkevalgte har måttet afgive magt til nogen side, når det gælder beslutninger om dansk velfærdspolitik. Men muligheden for, at berørte interesser kan blive hørt – og eventuelt levere vigtig sagkundskab – er ringe. Det samme gælder den offentlige debat.

DEMOKRATISK UNDERSKUD?

Det har været et hovedsigte med analyserne her i bogen nøgternt at beskrive, hvordan politikken foregår, når vi taler om de „store“ områder, og at afdække, hvem og hvad der bestemmer indholdet af de politiske beslutninger. Vi mener bl.a. at have punkteret en række myter om manglende handlekraft og uforanderlig politik, ligesom vi ikke finder tegn på, at magten er gledet fra de folkevalgte. Magten ligger solidt på „Borgen“ – dog med stor koncentration internt. Herudfra kan enhver så danne sine normative opfattelser af, hvordan man skal vurdere den udvikling. Afslutningsvist skal vi dog anstille enkelte normative betragtninger ud fra et demokratisk synspunkt.

Vurderet ud fra et demokratisk perspektiv er det karakteristisk, at debatten mest foregår på eliteniveau, at sporskifter ofte foregår skjult, samt at beslutninger ofte træffes ved pakkeløsninger uden større mulighed for offentlig indsigt, endsige debat, specielt debat om indholdet. Mediernes rolle i forbindelse med pakkeløsninger bliver i høj grad den at rapportere om det taktiske spil og at iscenesætte forhandlingerne som drama. Ofte er processen langt fremskreden, før medierne fornemmer, at noget er i gære. Heri er der for så vidt intet unaturligt, men den offentlige debat får trange kår. Man har talt meget om det demokratiske underskud i forbindelse med EU, men hvad med det demokratiske underskud i dansk politik?

Der er næppe tvivl om, at et stort flertal af borgerne oprindelig havde foretrukket en videreudbygning af folkepensionen, og der blev aldrig en offentlig debat om, hvilket pensionssystem der var at foretrække fremover. Det er ikke utænkeligt, at man havde valgt det system, der blev gennemført. Men pludselig befandt man sig på et andet spor, så beslutningen reelt var truffet – definitivt.

Når det gælder skattepolitikken, har der altid været en tradition for, at forhandlinger foregår temmelig skjult, ikke mindst når man har skullet undgå hamstringsbølger i forbindelse med ændringer af afgifter. Imidlertid er dette hensyn i nogen grad faldet bort, i og med at afgiftsbuketter er gået af mode i takt med de åbne grænser i EU. Den manglende dialog betyder bl.a., at retfærdighedsargumenter omkring skatten har været stærkt nedprioriteret i den offentlige debat, og der synes at have udviklet sig en varig forskel mellem borgernes og beslutningstagernes syn på skatten – med KV-regeringens skattestop som mulig undtagelse.

Også når det gælder arbejdsmarkedspolitikken, har politikken udviklet sig uden den store offentlig debat. Det er karakteristisk, at borgerne ikke har været den drivende kraft bag opstramningerne for de arbejdsløse, og at der altid har været stor skepsis over for effekterne af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Det ekstreme eksempel er dog efterlønsreformen, hvor forløbet blev direkte kontraproduktivt. Der var opbygget en ikke helt ringe folkelig forståelse for – om end ikke accept af – et indgreb over for efterlønsordningen. Men indgrebets form og overraskende karakter, kombineret med at der var tale om det nærmeste, man kunne komme et lodret løftebrud, gjorde reaktionen ualmindelig hård fra vælgerne side, således at de oven på straffen over pinsepakken først på året 1998 også straffede regeringen og navnlig Socialdemokratiet for efterlønsreformen (Goul Andersen, 1999c).

Det skal medgives, at varige holdningsforskelle mellem vælgerne og flertallet på Christiansborg er relativt sjældne: Enten tilpasser vælgerne sig, eller også tilpasser partierne sig til vælgerne. Den holdningsmæssige afstand er, i hvert fald set med borgernes briller, på en række områder reduceret fra midten af 1990'erne og fremover (Goul Andersen, 2004: 270-274). Den danske form for beslutningsprocesser synes heller ikke at have undergravet beslutningstagernes legitimitet – hvis vi ser bort fra efterlønsreformen, der tydeligvis gik langt over strengen. Sammenlignet med andre lande nyder både de danske politikere og politiske institutioner en grad af tillid, der er temmelig enestående i Europa (Goul Andersen, 2004), så borgerne kan næppe være helt utilfredse med den styring, der foregår.

De folkevalgte bestemmer, deres magt er ikke indskrænket, snarere tværtimod. Og vælgerne er øjensynligt tilfredse. Kan det være meget bedre? Det kunne synes at støtte en elitedemokratisk opfattelse af, at det afgørende er en effektiv styring: at politikere med indsigt i forholdene kan træffe effektive beslutninger og stå til ansvar for dem på valgdagen uden at

skulle vente på, at en konservativ og alt for lidt omstillingsparat befolkning lader sig overbevise.

Der er næppe tvivl om, at mange politikere har en opfattelse rimelig tæt på denne. Vælgerne kan måske næsten blive et forstyrrende element. Politikere kan sige, undertiden med en vis stolthed, at de gennemførte reformer, f.eks. på pensionsområdet, aldrig havde kunnet gennemføres, hvis der havde været en omfattende folkelig debat, hvor borgerne skulle tage stilling til fremtidens pensionssystem. Og de kan henvise til resultatet: I dag står Danmark ubestrideligt med et af Europas mest fremtidssikrede pensionssystemer. Borgerne synes efterfølgende i det store og hele at have accepteret de ændringer, der er gennemført af fremsynede politiske ledere. Til syvende og sidst drejer demokrati sig ikke kun om at repræsentere borgerne, men også om at lede landet, vil argumentet lyde.

Argumentet har en del for sig, men det halter dog på flere punkter. For det første overdriver det rationaliteten i den politiske proces. Nogle reformer bliver til ud fra temmelig kortsigtede taktiske interesser, og det er ikke altid, lovgiverne kan overskue de langsigtede konsekvenser. Politikernes interesse for pensionsreformerne skyldtes oprindeligt, at de blev set som løsning på et akut opsparingsproblem. Desuden var dialogen med LO om en pensionsreform en kærkommen lejlighed til at genere Socialdemokratiet. Vi har også set en tendens til, at bestemte „honnørord“ kan erstatte kritisk refleksion. Og beslutninger træffes ofte i et tempo, der næsten på forhånd udelukker, at de kan basere sig på solid viden. At beslutningerne på de beskrevne områder ud fra mange synspunkter gennemgående kan siges at være faldet ret heldigt ud, har ikke nødvendigvis noget at gøre med karakteren af den proces, hvori de er blevet til.

For det andet er det ikke givet, at offentlig debat ville udelukke reformer, herunder „ubehagelige“ reformer. Gennemgående undervurderes vælgerne modenhed (Goul Andersen, 2004). Både i Norge og Sverige har man f.eks. på pensionsområdet da også kunnet følge en anden tilgang, der giver væsentligt større muligheder for offentlig debat, herunder også i de politiske partier. Det har undertiden gjort livet lidt mere besværligt for politiske beslutningstagere, men det er nu engang en del af demokratiets væsen, at det tager lidt længere tid og gør livet sværere for politiske ledere. Og de norske og svenske erfaringer viser, at der trods alt *kan* træffes – også ubehagelige – beslutninger, selv om der er betydeligt større muligheder for offentlig debat og mobilisering, end det har været tilfældet i Danmark.

Uden at negligere, at effektiv ledelse også er et afgørende element i et

velfungerende demokrati, kan man derfor godt have alvorlige demokratiske betænkeligheder ved den måde, hvorpå der er truffet beslutninger på de områder, vi her har undersøgt. Ud fra demokratiske idealer om indseende, deltagelse og dialog kan billedet i nogle henseender betegnes som beskæmmende.

Navnlig kan man problematisere skjulte institutionelle ændringer samt tempoet og lukketheden i beslutningerne. Uanset udfaldet af disse beslutninger er det demokratisk set beskæmmende, at den danske befolkning aldrig rigtigt har fået mulighed for at tage stilling til, hvilket pensionssystem man ønskede – debatten har faktisk aldrig været der. Gennem små og selvforstærkende inkrementale ændringer er der blevet opbygget et pensionsmiks, som har den kvalitet at aflaste statskassen betydeligt på længere sigt – men som også indebærer en række fordelingsmæssige problemer, ikke mindst mellem mænd og kvinder. Her befandt befolkningen sig pludselig i et *fait accompli*.

Det gælder også i nogen grad på de to øvrige områder, men her er det først og fremmest tempoet og lukketheden i beslutningerne, der er det slående. Hvilket ikke mindst skyldes sammenbindingen i større reformkomplekser, ofte knyttet til finanslovsforhandlingerne. Det giver minimal mulighed for offentlig debat (Loftager, 2004) – og herunder også for, at berørte interesser kan komme til orde.

Slående er det også, at denne form for beslutningstagen selv på Christiansborg indebærer en yderligere centralisering af beslutningerne, så deltagerne reelt begrænser sig til en meget lille gruppe i toppen af regeringen og forligspartierne. Godt nok med forhandlingsmandat fra gruppen, og godt nok med efterfølgende godkendelse – men så heller ikke mere. Der er ikke meget at gøre i udvalgsbehandlingen. Og der er slet ikke noget at gøre i partiernes vælgerforeninger, der spiller en påfaldende ringe policy-formulerende rolle i Danmark – selv givet den præmis, at folketingsgruppen i det daglige handler uafhængigt af partiorganisationen. Sat på spidsen tegner der sig en polarisering mellem en meget lille policy-elite, der træffer meget hurtige beslutninger, på et hurtigt tilvejebragt grundlag, stillet over for en i øvrigt politisk engageret vælgerbefolkning – og partimedlemmer (samt interesseorganisationer og andre) – der er henvist til rollen som tilskuere. I den udstrækning, de overhovedet får mulighed for at kigge med og blive informeret, hvad der ofte ikke er tilfældet. Uden at foregøgle, at fortiden var så forfærdelig meget bedre, og uden at trække for store veksler

på befolkningens engagement er spørgsmålet alligevel, med et udtryk lånt fra Poul Nyrup Rasmussen, om vi ikke kan gøre det *lidt* bedre.

NOTER

- 1 Strengt taget henviser globalisering til stigende transaktioner mellem kontinenterne; selv om påvirkningen fra f.eks. Østasien er tiltaget – og nu også giver konkurrence på kvalificeret arbejdskraft – er det først og fremmest mellem nærtliggende lande, at f.eks. varehandelen er tiltaget. Den diskussion er dog mindre relevant her – effekterne for velfærdsstaten er de samme.
- 2 Det er i øvrigt vigtigt at notere, at denne udvikling er *politisk* bestemt og ingenlunde er forløbet som en lineær proces. Målt på udenrigshandelens andel af BNP er det i mange lande først for nylig, at man er nået tilbage til 1913-niveauet. Tilsvarende var det *politiske* beslutninger – og dermed også internationale politiske magtforhold – der lå bag liberaliseringen af kapitalbevægelser i begyndelsen af 1980'erne.
- 3 Effekten blev ikke som forudset. Tværtimod blev resultatet et forbrugsboom (bl.a. på grund af lavere renter og stigende ejendomsværdier), stærkt forbedret beskæftigelse, men faldende produktivitet og galopperende underskud på betalingsbalancen, kulminerende med godt 36 mia. kr. i underskud i 1986.
- 4 Betegnelserne er NAIRU og NAWRU (Non-Accerating Inflation (Wage) Rate of Unemployment).

LITTERATUR

- Albrekt Larsen, Christian (2002). „Policy Paradigms and Cross-national Policy (mis)Learning from the Danish Employment Miracle“. *Journal of European Public Policy*, 9, 5: 715-736.
- Albrekt Larsen, Christian (2003a). „Strukturledighed eller konjunkturafhængige selektionsmekanismer?“, pp. 174-213 i Jørgen Goul Andersen (red.). *Marginalisering og Velfærdspolitik. Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*. København: Frydenlund.
- Albrekt Larsen, Christian (2003b). „Økonomiske incitamenter, søgeadfærd og integration på arbejdsmarkedet“, pp. 129-173 i Jørgen Goul Andersen (red.). *Marginalisering og Velfærdspolitik. Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*. København: Frydenlund.
- Albrekt Larsen, Christian (2003c). „Arbejdsomhed eller forsørgerkultur?“, pp. 214-229 i Jørgen Goul Andersen (red.). *Marginalisering og Velfærdspolitik. Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*. København: Frydenlund.
- Albrekt Larsen, Christian (2005). *Three Worlds of Welfare Attitudes*. Ph.d.-afhandling, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet (under færdiggørelse).
- Albrekt Larsen, Christian & Jørgen Goul Andersen (2003). „Konjunktur- og strukturparadigmet i 1990'ernes velfærdspolitik“, pp. 75-98 i Jørgen Goul Andersen (red.). *Marginalisering og velfærdspolitik. Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*. København: Frydenlund.
- Albrekt Larsen, Christian, Morten Kallestrup & Michael Klitgaard Kristensen (2000). *Velfærdstatens spor: en historisk komparativ policy-analyse af to efterlønsreformer*. Projekt fra Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Albæk, Erik (1991). „Den politiske dagsorden – en skraldespand? AIDS som illustrativ case“. *Politica*, 23, 4: 396-417.
- Albæk, Erik (1999). „The Never Ending Story? HIV and the Blood Supply in Denmark“, pp. 161-189 i Ron Bayer & Eric Feldman (eds.). *Blood Feuds: AIDS, Blood and the Politics of Medical Disaster*. Oxford: Oxford University Press.
- Albæk, Erik (2004). *Eksperter kan være gode nok, men ... Om fagkundskabens politiske vilkår i dansk demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag (under udgivelse).
- Albæk, Erik, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Eksperter i medieme. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Arbejdsmarkedspensionsudvalget (1988a). *Redegørelse fra Arbejdsmarkedspensionsudvalget*. København: Arbejdsmarkedspensionsudvalget.
- Arbejdsmarkedspensionsudvalget (1988b). *Delrapport 1 fra underudvalg a*. København: Arbejdsmarkedspensionsudvalget.
- Arbejdsministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet & Økonomiministeriet (1989). *Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer*. København: Arbejdsministeriet m.fl.
- Arbejdsministeriet et al. (1995). *Pensionssystemet og fremtidens forsørgerbyrde*. København: Arbejdsministeriet.
- Arbejdsministeriet (2000). *Effekter af aktiveringsindsatsen*. København: Arbejdsministeriet.
- Arendt, Jacob Nielsen, Eigil Boll, Henning Olsen, Martin Rasmussen, Jeanet Bentzen & Brian Rimdal (2003). *Levekår blandt folkepensionister uden supplerende indkomst*. København: Socialforskningsinstituttet. Publikation 03:15.

- Atkinson, Anthony B. & John Micklewright (1991). „Unemployment Compensation and Labour Market Transition: A Critical Review“. *Journal of Economic Literature*, 29, 4: 1679-1727.
- ATP-huset (2002). *Arbejdsmarkedets Tillægspension. Årsrapport 2001*. Hillerød: ATP-huset.
- Bach, Henning Bjerregård (1984). *De lediges jobsøgeadfærd*. København: Socialforskningsinstituttet. Studie no. 50.
- Bach, Henning Bjerregård (1999). *Længerevarende ledighed – jobsøgning og beskæftigelseschancer*. København: Socialforskningsinstituttet. Publikation 99:12.
- Bachrach, Peter & Morton S. Baratz (1962). „Two faces of power“. *American Political Science Review*, 56, 4: 947-952.
- Bachrach, Peter og Morton S. Baratz (1963). „Decisions and nondecisions: An analytical framework“. *American Political Science Review*, 56, 4: 947-952.
- Bakka, Jørgen Frode & Ulrich Horst Petersen (2004). *Hvorhen Danmark? Perspektiver på kommunalreformen*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Baldwin, Peter (1990). *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barbier, Jean-Claude (2004). „Activation Policies: A Comparative Perspective“, pp. 47-84 i A. Serrano Pascual (ed.). *Are Activation Policies Converging in Europe? The European Employment Strategy for Young People*. Bruxelles: ETUI.
- Barth, Erling, Kalle Moene & Michael Wallerstein (2003). *Likhet under press. Udfordringer for den skandinaviske fordelingsmodellen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Batenburg, Ronald & Marco de Witte (2000). „Underemployment in the Netherlands: How the Dutch 'Poldermodel' Failed to Close the Education-Jobs Gap“. *Work, employment and Society*, 15, 1: 73-94.
- Berger, Peter M. & Thomas Luckmann (1966). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Garden City, NJ: Doubleday.
- Bertolt, Oluf, Ernst Christiansen & Poul Hansen (1955). *En bygning vi rejser. Den politiske arbejderbevægelses historie i Danmark*. Bd. 1. København: Fremad.
- Bille, Lars (1998). Halvårslige bidrag i *Økonomi og Politik*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Bille, Lars, Hans Jørgen Nielsen & Steen Sauerberg (1992). *De uregerlige vælgere*. København: Columbus.
- Birch Sørensen, Peter (1990). „Dansk skattepolitik i 90'erne“, pp. 9-124 i Peter Birch Sørensen & Bent Rold Andersen. *Finansiering af de offentlige udgifter i Danmark i 1990'erne. Lundbeckfondens prisopgave 1989*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Blanchard, Olivier & Lawrence Summers (1986). „Hysteresis and European Unemployment“, pp. 15-77 i Stanley Fischer (ed.). *NBER Macroeconomics Annual*. MIT Press. Reprinted pp. 306-364 i R. Cross (ed.) (1988). *Unemployment, Hysteresis and the Natural Rate Hypothesis*. Basil Blackwell.
- Blekesaune, Morten & Jill Quadagno (2003). „Public Attitudes toward Welfare State Policies: A Comparative Analysis of 24 Nations“. *European Sociological Review*, 19, 5: 415-427.
- Boje, Per & Morten Kallestrup (2004). *Marked, erhvervsliv og stat. Dansk konkurrencelovgivning og det store erhvervsliv*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bolinder, Mats (1998). „Påverkas jobbchansen av sökbeteendet?“ *Long-term unemployment project Working Paper #11*. Umeå: Department of Sociology, Umeå University.

- Bonoli, Giuliano (2001). „Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation“, pp. 238–264 i Paul Pierson (ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Bonoli, Giuliano (2003). „Two Worlds of Pension Reform in Western Europe“. *Comparative Politics*, 35, 4: 399–416.
- Bonoli, Giuliano (2005). *Ageing and Pension Reform*. London: Edward Elgar (forthcoming)
- Borchorst, Anette (2003). *Køn, magt og beslutninger. Politiske forhandlinger om barselsorlov 1901–2002*. Århus: Magtudredningen.
- Borre, Ole & Jørgen Goul Andersen (1997). *Voting and political attitudes in Denmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bredgaard, Thomas, Lene Dalsgaard & Flemming Larsen (2004). „An alternative approach for studying public policy – the case of municipal implementation of active labour market policy in Denmark“. *Working paper 2003 # 4*. Department of Economics, Politics and Public Administration, Aalborg University.
- Brüniche-Olsen, Paul (1990). *Arbejdsmarkedspolitik*. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.
- Calmfors, Lars & Bertil Holmlund (2000). „Den europeiska arbetslösheten“. *NOU 2000:21. En strategi for sysselsetting og verdiskaping. Vedlegg 4*. Oslo: NOU.
- Campbell, John L. (2001). „Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy“, pp. 159–189 i John L. Campbell & Ove K. Pedersen (eds.). *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Canto, Victor A., Douglas H. Joines & Arthur B. Laffer (1978). „Taxation, GNP, and Potential GNP“. *Proceedings of the Business and Economic Statistics Session*. Washington, DC: American Statistical Association.
- Carling, Kenneth, Bertil Holmlund & Altin Vejsiu (2001). „Do Benefit Cuts Boost Job Findings?“ *The Economic Journal*, 111: 766–790.
- Christensen, Erik (2000). *Borgerløn. Fortællinger om en politisk ide*. Århus: Hovedland.
- Christensen, Jacob (1998). *Socialpolitiske strategier 1945–1972*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Christensen, Søren og Poul-Erik Daugaard Jensen (1986). *Kontrol i det stille – om magt og deltagelse*. København: Samfundslitteratur.
- Christiansen, Peter Munk (1997). „Stat og interesseorganisationer – nogle teoretiske betragtninger“. *Politica*, 29, 4: 349–369.
- Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard & Niels Chr. Sidenius (2004). *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Clement, Sanne Lund (2004). *Betinget velfærd. Analyser af arbejdsmarkedets marginalgrupper og deres muligheder for at undgå social marginalisering*. Ph.d.-afhandling, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Cohen, Michael D., James March & Johan P. Olsen (1972). „A Garbage Can Model of Organizational Choice“. *Administrative Science Quarterly*, 1, 1: 1–25.
- Cox, Robert Henry (1997). „The Consequences of Welfare Retrenchment in Denmark“. *Politics & Society*, 25, 3: 303–326.

- Cox, Robert Henry (2004). „The Path Dependence of an Idea: Why Scandinavian Welfare States Remain Distinct“. *Social Policy and Administration*, 38, 2: 204-219.
- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven and London: Yale University Press.
- Dahlerup, Drude (2002). „Er ligestillingen opnået? Ligestillingsdebattens forskellighed i Danmark og Sverige“, pp. 226-246 i Anette Borchorst (red.). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Damsgård Hansen, Ejvind (1998). *Dansk økonomisk politik. Teorier og erfaringer*, 3. udgave. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Danmarks Nationalbank (1997). *Statens låntagning og gæld 1997*. København: Danmarks Nationalbank.
- Dean, Hartley & Peter Taylor-Gooby (1992). *Dependency Culture: The Explosion of a Myth*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Den alternative Velfærdskommission (1995). *Fra forsørgerkultur til udviklingskultur*. København: Huset Mandag Morgen.
- Det Radikale Venstre (1986-2000). *Resolutioner og taler fra landsmøder*. København: Det Radikale Venstre.
- Det økonomiske Råd (1988). *Dansk Økonomi, forår 1988*. København: Det økonomiske Råd.
- Det økonomiske Råd (1989). *Dansk Økonomi, forår 1989*. København: Det økonomiske Råd.
- Det økonomiske Råd (1998). *Dansk Økonomi, forår 1998*. København: Det økonomiske Råd.
- Det økonomiske Råd (2000). *Dansk Økonomi, forår 2000*. København: Det økonomiske Råd.
- Det økonomiske Råd (2001). *Dansk Økonomi, efterår 2001*. København: Det økonomiske Råd.
- Det økonomiske Råd (2002). *Dansk Økonomi, efterår 2002*. København: Det økonomiske Råd.
- Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikring (2000). *Rapport over personer hvis dagpengen er udløbet i perioden 1. halvår 1996 til 1. halvår 1999*. København: Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikring.
- Due, Jesper & Jørgen Steen Madsen (2003). *Fra magtkamp til konsensus. Arbejdsmarkedspensionen og den danske model*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen og Carsten Strøby Jensen (1993). *Den danske model: en historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Easton, David (1965). *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Edlund, Jonas (1999). „Progressive taxation farewell? Attitudes to income redistribution and taxation in Sweden, Great Britain and the United States“, pp. 106-134 i Stefan Svallfors & Peter Taylor-Gooby (eds.). *The End of the Welfare State? Responses to state retrenchment*. London: Routledge.
- Elvander, Nils (1980). *Skandinavisk arbetarörelse*. Stockholm: Liber Förlag.
- Erhvervsministeriet (1997). *Erhvervsredegørelsen 1997*. København: Erhvervsministeriet.
- Eriksson, Tor, Peter Jensen og Peder J. Pedersen (1999). „Søgeadfærd og dagpenge – teori og empiri“, pp. 28-63 i Hege Torp (red.). *Dagpengesystemene i Norden og tilpasning på arbejdsmarkedet*. Tema Nord Arbejdsmarked 1999:572. København: Nordisk Ministerråd.
- Esping-Andersen, Gøsta (1985). *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fairclough, Norman (2000). *New Labour, New Language?* London: Routledge.
- Ferrera, Maurizio & Martin Rhodes (2000). „Recasting European Welfare States: An Introduction“, i Maurizio Ferrera & Martin Rhodes (eds). *Recasting European Welfare States. West European Politics*, Special issue, 23, 2: 1-10.
- Finansministeriet (1984). *Budgetregørelse 1984*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1989a). *Finansregørelse 1989*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1989b). *Dansk økonomi i 90'erne. Planens baggrund og konsekvenser*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1990). *Finansregørelse 1990*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1991). *Finansregørelse 1991*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1996). *Finansregørelse 1996*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1997). *Globalisering – sammenfatning og konklusioner i serien Danmarks som foregangsland*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1998a). *Budgetregørelse*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1998b). *Finansregørelse 1998*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2000a). *Aftaler om finansloven for 2000*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2000b). *Finansregørelse 2000*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2002a). *Finansregørelse 2002*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2002b). *Fordeling og incitamenter 2002*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2004). *Finansregørelse 2004*. København: Finansministeriet.
- Flyvbjerg, Bent (1991). *Magt og rationalitet, bd. 1-2*. København: Akademisk Forlag.
- Folkeforsikringskommissionen af 1948 (1955). *Betænkning om Folkepension*. Betænkning 123. København: Statens Trykningskontor.
- Folkepensionskommissionen af 1961 (1963). *Betænkning om almindelig Folkepension*. Betænkning 324. København: Statens Trykningskontor.
- Folketingets Forhandlinger*. Diverse år.
- Fridberg, Torben (1992). *De socialt udstødte*. København: Socialforskningsinstituttets Rapport 92:12.
- Fridberg, Torben (1993). *Langvarig socialhjælp i Norden*. København: Socialforskningsinstituttets Rapport 93:10.
- Friedman, Milton (1968). „The Role of Monetary Policy“. *The American Economic Review*, 58, 1: 1-17.
- Gallie, Duncan (1994). „Patterns of Skill Change. Upskilling, Deskilling, or Polarization?“, i Roger Penn, Michael Rose & Jill Rubery (eds.). *Skill and Occupational Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Gallie, Duncan & Susanne Alm (2000). „Unemployment, Gender, and Attitudes to Work“, pp. 109-133 i Duncan Gallie & Serge Paugam (eds.). *Welfare Regimes and the Experiences of Unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Gallie, Duncan & Serge Paugam (2002). *Social Precarity and Social Integration. Report for the European Commission Based on Eurobarometer 56.1*. Luxembourg: European Commission.
- Garodkin, Ib (1978-2000). *Håndbog i dansk politik*. København: Forlaget Mjølnær.
- Garrett, Geoffrey & Deborah Mitchell (2001). „Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD“. *European Journal of Political Research*, 39, 2: 145-177.

- Goldschmidt, Lars (2004). „Kan man analysere magt og demokrati uden at vurdere resultaterne?“, i Jørgen Øllgaard & Mogens Ove Madsen (red.). *Magt.dk. Kritik af magtudredningen*. København: Frydenlund.
- Gordon, Colin (ed.) (1981). *Power/Knowledge: Selected Interviews & Other Writings 1972-1977 by Michel Foucault*. New York: Random House.
- Goul Andersen, Jørgen (1982). „Den folkelige tilslutning til socialpolitikken – en krise for velfærdsstaten?“, pp. 175-209 i Dag Anckar, Erik Damgaard & Henry Valen (red.). *Partier, ideologier, vælgere*. Åbo: Åbo Akademis Skriftserie.
- Goul Andersen, Jørgen (1988). „Vælgermosaik. Småartikler om valg og vælgere 1986-88“. *Working Paper*. Århus: Center for Kulturforskning, Aarhus Universitet.
- Goul Andersen, Jørgen (1992a). „Politikerleden – myte eller realitet?“, pp. 127-160 i Jørgen Goul Andersen, Hans Jørgen Nielsen, Niels Thomsen & Jørgen Westerstahl. *Vi og vore politikere*. København: Spektrum.
- Goul Andersen, Jørgen (1992b). „Årsager til mistillid“, pp. 161-202 i Jørgen Goul Andersen, Hans Jørgen Nielsen, Niels Thomsen & Jørgen Westerstahl. *Vi og vore politikere*. København: Spektrum.
- Goul Andersen, Jørgen (1993). *Politik og samfund i forandring*. København: Columbus.
- Goul Andersen, Jørgen (1994). „Samfundsøkonomi, interesser og politisk adfærd“, pp. 15-136 i Eggert Petersen, Jørgen Goul Andersen, Jørgen Dalberg-Larsen, Knud-Erik Sabroe & Bo Sommerlund. *Livskvalitet og holdninger i det variable nichesamfund*. Århus: Psykologisk Institut/Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen (1995). „Hvordan skal arbejdsløsheden bekæmpes? Vælgernes syn på arbejdsmarkedspolitikken“. *Working paper no. 5* fra Valgundersøgelsen.
- Goul Andersen, Jørgen (1996). „Velfærdssystem, marginalisering og medborgerskab“. *Dansk Sociologi*, 7, 1, 7-39.
- Goul Andersen, Jørgen (1997). „Beyond Retrenchment: Welfare Policies in Denmark in the 1990s“. Paper prepared for the ECPR Round Table on „The Survival of the Welfare State“. Bergen, 18.-21. september. *Working Paper*, Department of Economics, Politics and Public Administration, Aalborg University.
- Goul Andersen, Jørgen (1999a). „Den universelle velfærdsstat er under pres – men hvad er universalisme?“. *GRUS*, 56-57: 40-62.
- Goul Andersen, Jørgen (1999b). „Holdninger til velfærdsstaten“, pp. 183-192 i Johannes Andersen, Ole Borre, Jørgen Goul Andersen & Hans Jørgen Nielsen. *Vælgere med omtanke. En analyse af folketingsvalget 1998*. Århus: Systime.
- Goul Andersen, Jørgen (1999d). „Holdninger til skatte- og boligpolitikken“, pp. 193-202 i Johannes Andersen, Ole Borre, Jørgen Goul Andersen & Hans Jørgen Nielsen, *Vælgere med omtanke. En analyse af folketingsvalget 1998*. Århus: Systime.
- Goul Andersen, Jørgen (2000). „Welfare Crisis and Beyond“, pp. 69-87 i Stein Kuhnle (ed.). *Survival of the European Welfare State*. London: Routledge.
- Goul Andersen, Jørgen (2001). „Skatter, velfærd og ansvarlighed. Vælgernes politiske dagsorden februar 2001 og prioriteringer mellem skattelettelse, velfærd og afdrag på statsgælden i et mellemlangt perspektiv“. *Arbejdspapirer fra det danske valgprojekt # 11*. Aalborg: Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Goul Andersen, Jørgen (2002a). „Change without Challenge? Welfare States, Social Construction of Challenge and Dynamics of Path Dependency“, pp. 121-138 i Jochen Clasen

- (ed.). *What Future for Social Security? Debates and Reforms in National and Cross-national Perspectives*. Bristol: Policy Press.
- Goul Andersen, Jørgen (2002b). „Velfærd uden skatter. Det danske velfærdsmirakel i 1990'erne“, *Politica*, 34, 1: 5-23.
- Goul Andersen, Jørgen (red.) (2003a). *Marginalisering og Velfærdspolitik. Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*. København: Frydenlund.
- Goul Andersen, Jørgen (2003b). „Trivsel, tryghed og arbejde“, i Jørgen Goul Andersen (red.). *Marginalisering og velfærdspolitik. Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*. København: Frydenlund.
- Goul Andersen, Jørgen (2003c). *Over-Danmark og under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen (2003d). „Skatternes politiske sociologi“. *Samfundsøkonomen*, 6: 33-38.
- Goul Andersen, Jørgen (2003e). „Vælgernes nye politiske dagsorden“, pp. 135-150 i Jørgen Goul Andersen & Ole Borre (red.). *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*. Århus: Systime.
- Goul Andersen, Jørgen (2003f). „Farligt farvand: Vælgernes holdninger til velfærdspolitik og skatter“, pp. 293-314 i Jørgen Goul Andersen & Ole Borre (red.). *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*. Århus: Systime.
- Goul Andersen, Jørgen (2004). *Et ganske levende demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen & Christian Albrekt Larsen (2002). „Pension Politics and Policy in Denmark and Sweden: Path Dependencies, Policy Style, and Political Outcome“. Paper presented at XV World Congress of Sociology, Brisbane, July 7-13.
- Goul Andersen, Jørgen & Jan Bendix Jensen (2002). „Employment and unemployment in Europe: overview and new trends“, pp. 21-58 i Jørgen Goul Andersen, Jochen Clasen, Wim van Oorschot & Knut Halvorsen (eds.). *Europe's New State of Welfare. Unemployment, Employment Policies and Citizenship*. Bristol: Policy Press.
- Goul Andersen, Jørgen & Ole Borre (red.) (2003). *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*. Århus: Systime.
- Goul Andersen, Jørgen & Peter Munk Christiansen (1991). *Skatter uden velfærd. De offentlige udgifter i international belysning*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Green, F., S. McIntosh & A. Vignoles (1999). *Overeducation and skills – Clarifying the Concepts*, Center for Economic Performance. London: London School of Economics.
- Green-Pedersen, Christoffer (2000). *How politics still matters: Retrenchment of old-age pensions, unemployment benefits, and early retirement benefit/disability pensions in Denmark and in the Netherlands from 1982 to 1998*. Ph.d.-afhandling, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Green-Pedersen, Christoffer (2002a). „The Dependent Variable Problem within the Study of Welfare State Retrenchment: Defining the problem and looking for solutions“. *CCWS Working Paper # 26*. Aalborg: Aalborg Universitet
- Green-Pedersen, Christoffer (2002b). *The Politics of Justification. Party Competition and Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Green-Pedersen, Christoffer (2003). „Det danske pensionssystems endelige udformning. Kampen om pensionssystemet under Schlüter-regeringerne“. *Historisk Tidsskrift*, 103, 2: 359–383.
- Grelle, Henning (1998). „LO 1980–1987“, pp. 96–217 i Henning Grelle (red.). *I takt med tiden. LO's historie 1960–1997*. København: Fremad.
- Groot, W. and H. Maasen van den Brink (2000). „Overeducation in the labour market: a meta-analysis“. *Economics of Education Review*, 19: 149–158.
- Guldager, Peter (2001). „Marginalskatterne efter pinsepakken“. *Working Paper 01-15*, National-økonomisk Institut, Handelshøjskolen i Århus. Også i revision og regnskabsvæsen no. 5/2002.
- Haas, Peter M. (1992). „Introduction, Epistemic communities and international policy coordination“. *International Organization*, 46, 1: 1–35.
- Hall, Peter A. (1993). „Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain“. *Comparative Politics*, 25, 3: 275–296.
- Halman, Loek, Wil Arts & Wim van Oorschot (2003). „The Welfare State: Villain or Hero of the Piece“, i Wil Arts, Jacques Hagenaars & Loek Halman (eds.). *The cultural diversity of European unity: findings, explanations and reflections from the European Values Study*. Brill: Leiden.
- Halvorsen, Knut (1994). *Arbejdsløshet og arbeidsmarginalisering – levekår og mestrning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Halvorsen, Knut (2000). „Tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft: betydningen av normer og incentiver i arbeidsmarkedet“. *HiO Notat 2000/19*. Oslo: Oslo College.
- Halvorsen, Knut (2002). *Sosiale problemer. En sosiologisk innføring*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Hansen, Henning (2001). *Arbejde, aktivering og arbejdsløshed – integration i det hele liv*. København: Samfundslitteratur.
- Hansen, Henning, Jens Lind & Iver Hornemann Møller (2001). „Aktivering som inklusion“, pp. 181–198 i Jørgen Goul Andersen & Per H. Jensen (red.). *Marginalisering, integration, velfærd*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Harrysson, Lars & Michael O'Brien (2004). „Pension reform in New Zealand and Sweden – A comparative analysis of path dependent reform processes“. *NFT Nordisk Försäkrings-tidskrift*, 85, 1: 63–74.
- Haverland, Markus (2001). „Another Dutch miracle? Explaining Dutch and German pension trajectories“. *Journal of European Social Policy*, 11, 4: 308–323.
- Heclo, Hugh (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- Heising, Kjeld (2000). *Arbejdsmarked 2000*. København: Frydenlund.
- Henriksen, Jan Peter et al. (1987). „Subsidiering og beskatning af pensionsopsparring“. Arbejds-papir fra Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Hinrichs, Karl (2002). „Basic security plus private employment-related pensions: Do Australia, Denmark, the Netherlands and Switzerland show the way for public pension reform in European Social Insurance Countries?“ Paper presented at XV World Congress of Sociology, Brisbane, July 7–13, 2002. Special session: The Politics of Pensions.
- Hoff, Jens (2003). „Informationssamfundets udfordringer til magtanalysen“, pp. 132–148 i Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Holmlund, Bertil (1998). „Unemployment Insurance in Theory and Practice“. *Scandinavian Journal of Economics*, 100, 1: 113-141.
- Hornstrup, Martin (2001). *Skattereformene efter 1986*. Notat, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.
- Houlberg Nielsen, Peter (2000). „Efterlønnen 1979-2000. Et studie af et politikudviklingsforløb med muligt sporskifte“. Speciale fra Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Hughes, Gerry (ed.) (2003). *Reforming Pensions in Europe: Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*. London: Edward Elgar.
- Hygum, Ole (2001). „Mere ret og mindre tvang“. *Kronik, Aktuelt*, 17.3.
- Ibsen, Flemming (1992). „Efter Zeuthen-rapporten“. *Samfundsøkonomen*, 6.
- Ibsen, Flemming & Henning Jørgensen (1979). *Fagbevægelse og stat. Den faglige kamp, statsindgreb og indkomstpolitik 1930-78*. København: Gyldendal.
- Immergut, Ellen M. (1990). „Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care“. *Journal of Public Policy*, 10, 4: 391-416.
- Immergut, Ellen M. (1992). *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ingerslev, Olaf & Lisbeth Pedersen (1996). *Marginalisering 1990-1994*. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 96:19.
- Iversen, L., O. Andersen, P.K. Andersen, K. Christoffersen & N. Keiding (1987). „Unemployment and mortality in Denmark, 1970-80“. *British Medical Journal*, 295: 879-884.
- Jelved, Marianne (1999). *Alt har sin pris*. København: Aschehoug.
- Jensen, Lotte (2003). *Den store koordinator. Finansministeriet som moderne styringsaktør*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jensen, Per H. (1987). „Tryghed i ansættelsen i Norge, Sverige, Storbritannien og Vesttyskland“, i *Tryghedsreform – tryghed på jobbet*. København: LO.
- Jensen, Per H. (1999). „Activation of the unemployed in Denmark since the early 1990s: Welfare or Workfare?“ *CCWS Working Paper no. 7*. Aalborg: CCWS, Aalborg Universitet.
- Johannesen, Asbjørn (1997). *Marginalisering og ekskludering – samme eller forskellige fenomener?* Oslo: Hio-notat 6.
- Johansen, Hans Chr. (1982). *Dansk socialhistorie bind 7: Velfærdsstaten 1940-1978*. København: Gyldendal.
- Jørgensen, Henning et al. (2002a). *Evalueret af Århus-forsøget – Erfaringer med forsøget med fleksibel aktiveringsindsats i arbejdsmarkedsregion Århus 2000-2001*. Aalborg: CARMA-forlaget.
- Jørgensen, Henning, Thomas Bredgaard, Lene Dalsgaard & Flemming Larsen (red.) (2002b). „Arbejde og politik – undervejs med CARMA 2002“. CARMA-Årbog 2002.
- Jørgensen, Henning & Flemming Larsen (2003). „Aktivgørelse af aktiveringen kommer ikke af sig selv – betydningen af institutionelt design for udviklingen af ledighedsindsatser“, pp. 164-201 i Per Kongshøj Madsen & Lisbeth Pedersen (red.). *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Kallestrup, Morten (2000). „De latente dynamikker i velfærdsstatens finansiering – om ideer, interesser og institutioner i danske skattepolitik gennem 1980'erne og 1990'erne“. Specialeafhandling, Aalborg Universitet, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning.

- Kallestrup, Morten (2003). „Dansk skattepolitik – politiske beslutningsprocesser og tvivlsomme kausalforståelser“. *Samfundsøkonomen*, 6: 39-45.
- Kangas, Olli (2001). „Öffentligt og privat i finsk pensionspolitik“, pp. 87-102 i Joakim Palme (red.). *Private och offentliga pensionsreformer i Norden – slut på folkpensionsmodellen?* Stockholm: Pensionsforum.
- Kingdon, John W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper Collins College Publishers (1st ed. 1985).
- Kjær, Peter & Ove K. Pedersen (2001). „Translating Liberalization: Neoliberalism in the Danish Negotiated Economy“, pp. 219-248 i John L. Campbell & Ove K. Pedersen (eds.). *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kjær Rasmussen, Henning (1996). „Medborgerskabets standhaftighed“. Specialeafhandling, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Klitgaard, Michael Baggesen (2004). *At beskytte et politisk våben. Når Socialdemokratiet dekollektiverer den universelle velfærdsstat*. Ph.d.-afhandling Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Knight, Jack (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knight, Jack (2001). „Explaining the Rise of Neoliberalism: The Mechanisms of Institutional Change“, pp. 27-50 i John L. Campbell & Ove K. Pedersen (eds.). *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kommissionen om fremtidens beskæftigelses- og erhvervsmuligheder (1995). *Velstand og velfærd – en analysesammenfatning*. København: Boligministeriet mv.
- Kongshøj Madsen, Per (2002). „The Danish Model of Flexicurity: A Paradise – with some snakes“, pp. 243-265 i Hedva Sarfati & Giuliano Bonoli (eds.). *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective. Parallel or converging tracks?* Aldershot: Ashgate.
- Kongshøj Madsen, Per (2003). „‘Flexicurity’ through labour market policies and institutions in Denmark“, pp. 55-105 i Peter Auer & Sandrine Cazes (eds.). *Employment stability in an age of flexibility. Evidence from industrialized countries*. Geneva: International Labour Organization.
- Korpi, Walter (1983). *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Korpi, Walter (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.
- Korpi, Walter & Joakim Palme (1998). „The Paradox of Redistribution and the Strategy of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries“. *American Sociological Review*, 63, 5: 661-687.
- Korpi, Walter & Joakim Palme (2003). „New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-1995“. *American Political Science Review*, 97, 2: 426-446.
- Krag, Jens Otto & K.B. Andersen (1971). *Kamp og fornyelse. Socialdemokratiets indsats i dansk politik 1955-71*. København: Fremad.
- Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kuhn, Thomas (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.

- Laclau, Ernesto & Chantal Mouffe (1985). *Hegemony and Socialist Strategy*. London: Polity Press.
- Laffer, Arthur B. (1981). „Government Exactions and Revenue Deficiencies“. *Cato Journal*, 1, 1: 1-21.
- Larsen, Flemming (2004). „Den beskæftigelsespolitiske opgave i bytte for en kommunalreform?“, i Jørgen Frode Bakka og Ulrich Horst Petersen (red.). *Hvorhen Danmark? – Perspektiver på kommunalreformen*. Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskabernes.
- Larsen, Flemming, Nicolai Abildgaard, Thomas Bredgaard & Lene Dalsgaard (2001). *Kommunal aktivering – mellem disciplinering og integration*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Larsen, Flemming, Herrad Höcker, Henning Jørgensen, Morten Lassen, Nikolaj Ejler & Charlotte Hansen (1996). *Aktivering og aktørvurderinger*. Aalborg: CARMA.
- Larsen, Flemming & Jørgen Stamhus (2000). „Active Labour Market Policy in Denmark: Crucial Design Features and Problems of Implementation“. *Working paper*, Department of Economics, Politics and Public Administration, Aalborg University.
- Lasswell, Harold D. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, MD: Bureau of Governmental Research, University of Maryland.
- Laubjerg, Anders & Lense Gjedde Olsen (1983). *ØD – den socialdemokratiske vej til socialisme*. København: Marxistisk Forlag.
- Lerner, Daniel & Harold D. Lasswell (eds.) (1951). *The Policy Sciences*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Lewin, Leif (1992). *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm: Norstedts.
- Lind, Jens (1985). *Arbejdsløshed og velfærdsstat*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Lindbeck, Asser & Donald Snower (1988). *The Insider-Outsider Theory of Unemployment*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Lindblom, Charles E. (1959). „The Science of Muddling Through“. *Public Administration Review*, 19: 79-88.
- Lindbom, Anders (2001). „De borgerlige partierna och pensionsreformen“, pp. 50-87 i Joakim Palme (red.). *Hur blev den stora kompromissen möjlig. Politiken bakom den svenska pensionsreformen*. Stockholm: Pensionsforum.
- Livingstone, D.W. (1998). *The Education-Jobs Gap: Underemployment or Economic Democracy*. Oxford: Westview Press.
- LO (1985). *Forslag til en samlet pensionsreform. Betænkning fra LO's pensionsreformudvalg*. København: LO.
- Loftager, Jørn (2002). „Aktivering som (ny) velfærdspolitisk tredjevej“. *Politica*, 34, 3: 296-312.
- Loftager, Jørn (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lukes, Steven (1974). *Power: A Radical View*. London: Macmillan.
- Lund, Anker Brink (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lundberg, Urban & Klaus Åmark (2001). „Socialdemokratin och 1990-talets pensionsreform“, i Joakim Palme (red.). *Hur blev den stora kompromissen möjlig? Politiken bakom den svenska pensionsreformen*. Stockholm: Pensionforum.
- Lykketoft, Mogens (2000). „Forord“, i Jesper Ræbild & Holger Spangsberg Kristiansen, *Efterlønsreformen bag facaden – et sandt politisk drama*. København: Columbus.

- Lødemel, Iver & Heather Trickey (2001). *An offer you can't refuse: Workfare in international perspective*. Bristol: Policy Press.
- Mailand, Mikkel & Jesper Due (2003). „Partsstyring i arbejdsmarkedspolitikken – perspektiver og alternativer“, pp. 202–233 i Per Kongshøj Madsen & Lisbeth Pedersen (red.). *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*. København: Socialforskningsinstituttet.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1984a). „Rediscovering Institutions“. *American Political Science Review*, 78, 3: 734–749.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1984b). „The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life“. *American Political Science Review*, 78, 3: 734–749.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1990). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Institutions*. New York: The Free Press.
- Mishra, Ramesh (1999). *Globalization and the Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Murray, Charles (1984). *Losing ground. American Social Policy 1950-1980*. New York: Basic Books.
- Myles, John & Paul Pierson (2001). „The Comparative Political Economy of Pension Reform“, pp. 305–333 i Paul Pierson (ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Møller, Poul (1993). *Den radikale forvandling*. København: Gyldendal.
- Nelson, Georg (1984). *ATP's historie*. København: ATP.
- Nickell, Stephen & Richard Layard (1999). „Labour market institutions and economic performance“, i Orley Ashenfelter & David Card (eds.). *Handbook of Labour Economics*, Vol. 3. Amsterdam: North Holland.
- Nielsen, Hans Jørgen & Søren Risbjerg Thomsen (2003). „Valgkampen, meningsmålingerne og valget“, pp. 43–60 i Jørgen Goul Andersen & Ole Borre (red.). *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*. Århus: Systime.
- Nordenmark, Mikael & Mattias Strandh (1999). „Towards a sociological understanding of mental well-being among the unemployed – The Role of Economic and Psychosocial Factors“. *Sociology*, 13, 4: 601–620.
- Nordlinger, Eric A. (1981). *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1997). *The Politics of Institutional Control: Corporatism in Danish Occupational Safety and Health Regulation & Unemployment Insurance, 1870-1995*. Politicas ph.d.-serie. Århus: Forlaget Politica.
- OECD (1988). *Reforming Public Pensions*. Paris: OECD.
- OECD (1994a). *The OECD Jobs Study. Part I. Labour Market Trends and Underlying Forces of Change*. Paris: OECD.
- OECD (1994b). *The OECD Jobs Study. Part II. The Adjustment Potential of the Labour Market*. Paris: OECD.
- OECD (2000). *Reforms for an Ageing Society*. Paris: OECD.
- OECD (2003a). *Taxing Wages 2001-2002*. Paris: OECD.
- OECD (2003b). *Revenue Statistics*. Paris: OECD.
- OECD (2004a). *Taxing Wages 2002-2003*. Paris: OECD.
- OECD (2004b). *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- Okun, Arthur M. (1975). *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington DC: Brookings Institution.

- Olsen, Johan P. (1978). „Folkestyre, byråkrati og korporativisme – skisse av et organisasjonsteoretisk perspektiv“, pp. 13–114 i Johan P. Olsen (red.). *Politisk Organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Palier, Bruno (2001). „Beyond Retrenchment: Four problems in current welfare state research and one suggestion how to overcome them“, pp. 105–120 i Jochen Clasen (red.). *What Future for Social Security*. The Hague: Kluwer.
- Palme, Joakim (red.) (2001). *Hur blev den stora kompromissen möjlig? Politiken bakom den svenska pensionsreform*. Stockholm: Pensionsforum.
- Pedersen, Peder J., Marianne Røed & Lena Schröder (2003). „Emigration from the Scandinavian Welfare States“, pp. 76–104 i Torben M. Andersen & Per Molander (eds.). *Alternatives for Welfare Policy. Coping with Internationalisation and Demographic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Personskatteudvalget (1992). *Rapport fra udvalget om Personbeskatning II*. København: Statens Information.
- Petersen, Jørn Henrik (1985). *Den danske aldersforsørgelseslovgivnings udvikling I: Oprindelsen*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Petersen, Jørn Henrik (1996). *Vandringer i velfærdsstaten. 11 bidrag om velfærdsstatens legitimitet*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Petersen, Klaus (2002). „Fordelingspolitik, samfundsøkonomi og organisationsinteresser: den danske arbejderbevægelse og spørgsmålet om tillægspension 1963–1990“. *Historisk tidskrift*, 102, 1: 126–169.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (2000). „Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics“. *American Political Science Review*, 94, 2: 251–267.
- Pierson, Paul (2001). „Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies“, pp. 410–456 i Paul Pierson (ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Ploug, Niels (2001). „Det danske alderspensionssystemet – ful ankunge eller vacker svan?“, pp. 10–32 i Joakim Palme (red.). *Private och offentliga pensionsreformer i Norden – slut på folkpensionsmodellen?* Stockholm: Pensionsforum.
- Ploug, Niels & Jon Kvist (1994). *Social tryghed i Europa. Udvikling eller afvikling?* København: Socialforskningsinstituttet.
- Powell, Walter W. (1991). „Expanding the Scope of Institutional Analysis“, pp. 183–203 i Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pressman, Jeffrey & Aaron Wildavsky (1973). *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Rasmussen, Frank & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Regeringen (1989). *Planen. Ny vækst og fremgang*. København: Finansministeriet.
- Regeringen (1993). *Ny kurs mod bedre tider*. København: Regeringen.
- Regeringen (1997). *Indkomstoversførsler – færre på passiv forsyrgelse*. København: Regeringen.
- Regeringen (2000). *Et bæredygtigt pensionssystem*. København: Økonomiministeriet.

- Rein, Martin & Heinz Stapf-Finé (2004). „Income packaging and economic wellbeing in the last stage of the working career“, pp. 412-437 i Martin Rein & Winfried Schmähl (eds.). *Rethinking the Welfare State. The Political Economy of Welfare Reform*. London: Edward Elgar.
- Rein, Martin & John Turner (2004). „How societies mix public and private spheres in their pension systems“, pp. 412-437 i Martin Rein & Winfried Schmähl (eds.). *Rethinking the Welfare State. The Political Economy of Welfare Reform*. London: Edward Elgar.
- Richardson, Jeremy John (ed.) (1982). *Policy Styles in Western Europe*. London: Allen and Unwin.
- Riiskjær, Erik (1988). *Når lofterne drysser i kommunen*. Århus: Forlaget Politica.
- Rosdahl, Anders (1985). *Hvem blev langtidsledig?* København: Socialforskningsinstituttet. Publikation 150.
- Ross, Fiona (2000). „Beyond left and right: The new partisan politics of welfare“. *Governance*, 13, 2: 155-183.
- Rothstein, Bo (1994). *Vad bör staten göra?* Stockholm: SNS Forlag.
- Ræbild, Jesper & Holger Spangsberg Kristiansen (2000). *Efterlønsreformen bag facaden – et sandt politisk drama*. København: Columbus.
- Sabatier, Paul A. & Hank Jenkins-Smith (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Salminen, Kari (1993). *Pension Schemes in the making – a comparative study of the Scandinavian countries*. Helsinki: The Central Pension Security Institute.
- Scharpf, Fritz W. (2000). „Economic Changes, Vulnerabilities and Institutional Capabilities“, pp. 21-124 i Fritz W. Scharpf & Vivien A. Schmidt (eds.). *Welfare and Work in the Open Economy Vol. 1. From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press.
- Schattschneider, Elmer Eric (1960). *The Semi-Sovereign people: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Simon, Herbert A. (1985). „Human Nature in Politics“. *American Political Science Review*, 79, 2: 293-304.
- Skatteministeriet (1989). *Skattepolitisk redegørelse 1989*. København: Skatteministeriet.
- Skatteministeriet (1990). *Skattepolitisk redegørelse 1990*. København: Skatteministeriet.
- Skatteministeriet (1991). *Skattepolitisk redegørelse 1991*. København: Skatteministeriet.
- Skatteministeriet (1992). *Skattepolitisk redegørelse 1992*. København: Skatteministeriet.
- Skatteministeriet (2001). „Tre reformer af personskatterne 1987-2002“. *Tidsskriftet Skat*, 1. www.skat.dk/publikationer/skat/1595/1604/
- Skou Andersen, Mikael & Michael W. Hansen (1991). *Vandmiljøplanen. Fra forhandling til symbol*. Harlev: Niche.
- Smeeding, Tim, Barbara Torrey & Lee Rainwater (1993). „Going to Extremes: An International Perspective on the Economic Status of the US Aged“. *LIS Working Paper 87*.
- Smith, Nina (1998). „Økonomiske incitamenter til at arbejde“, pp. 179-209 i Nina Smith (red.). *Arbejde, incitamenter og ledighed*. Århus: Rockwool Fondens Forskningsenhed/Aarhus Universitetsforlag.
- Smith, Nina & Peder J. Pedersen (1995). „Kan det betale sig at arbejde?“, i G. Viby Mogensen (red.). *Hvad driver værket?* København: Spektrum.

- Smith, Nina & Søren P. Pedersen (2003). "Kan det betale sig at arbejde? – Nye beregninger for 2001", i Nina Smith et al. *Fra mangel på arbejde til mangel på arbejdskraft*. København: Socialdemokratiet (1945). *Fremtidens Danmark*. København: Socialdemokratiet.
- Socialdemokratiet (1977). *Solidaritets, lighed og trivsel*. København: Socialdemokratiet.
- Socialdemokratiet (1989). *Gang i 90'erne*. København: Socialdemokratiet.
- Socialkommissionen (1992). *Uden arbejde. Overførselsindkomst til midtergruppen*. København: Socialkommissionen.
- Socialkommissionen (1993). *Reformer: Socialkommissionens samlede forslag. Rapport nr. 7*. København: Socialkommissionen.
- Socialministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Skatteministeriet og Finansministeriet (2003). *Ældres økonomiske vilkår*. København: Finansministeriet.
- Socialreformkommissionen (1972). *Det sociale trykkesystem – service og bistand. Betænkning 664*. København: Statens Trykningskontor.
- Statistisk Tiårsoversigt, diverse numre.
- Statsministeriet (1988). *Kommissorium for et arbejdsmarkedspensionsudvalg (9. februar 1988)*. København: Statsministeriet.
- Steinmo, Sven (1993). *Taxation & Democracy. Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven: Yale University Press.
- Stinchcombe, Arthur L. (1968). *Constructing Social Theories*. New York: Harcourt, Brace & World.
- Swank, Duane (2001). "Political Institutions and Welfare State Restructuring: The Impact of Institutions on Social Policy Change in Developed Democracies", pp. 197–237 i Paul Pierson (ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Swank, Duane (2002). *Global Capital, Political Institutions and Policy Change in Developed Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tema Nord 1996:575. *Ungdomsarbejdsløshet i Norden*. København: Nordisk Ministerråd.
- Thomsen, Jens Peter Frølund (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Tidsskriftet Skat*. København: Skatteministeriet.
- Tillægspensionsudvalget af 1964 (TPU-1964)(1967). *Betænkning om principperne for en almindelig tillægspensionsordning*. København: Statens Trykningskontor.
- Titmuss, Richard M. (1974). *Social Policy. An Introduction*. London: Allen & Unwin.
- Togeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torfig, Jacob (2001). "Path-dependent Danish welfare reforms: the contribution of the new institutionalisms to understanding evolutionary change". *Scandinavian Political Studies*, 24, 4: 277–310.
- Torfig, Jacob (2003). "Den stille revolution i velfærdsstaten – fra forsørgelse og hierarki til aktivisering og netværksstyring", pp. 234–267 i Per Kongshøj Madsen & Lisbeth Pedersen (red.). *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*. København: Socialforskningsinstituttet. Publikation 03:13.
- Torfig, Jacob (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse af skiftet fra forsørgelse til aktivisering*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Truman, David B. (1950). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York: Greenwood Press.
- Tsebelis, George (1990). *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Udredningsudvalget (1992). *Rapport fra udvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer*. København: Udredningsudvalget.
- van der Brugge, Jimmy & Henning Voss (2003). „Mediernes dagsorden“, pp. 119-34 i Jørgen Goul Andersen & Ole Borre (red.). *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*. Århus: Systime.
- Velfærdskommissionen (1995). *Bilag 2, Marginalisering på arbejdsmarkedet*. København: Sekretariatet for Kommissionen om fremtidens beskæftigelses- og erhvervsmuligheder.
- Velfærdskommissionen (2004). *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv*. Debatooplæg maj 2004. København: Velfærdskommissionen.
- Vesterø Jensen, Carsten (1985). *Det tvedelte pensionssystem*. Roskilde: Forlaget Samfundsøkonomi og Planlægning.
- von Nordenheim Nielsen, Fritz (1996). „Danish occupational pensions in the 1980s: From social security to political economy“, pp. 241-260 i Michael Shalev (ed.). *The Privatization of Social Policy? Occupational Welfare and the Welfare State in America, Scandinavia and Japan*. London: Macmillan.
- Wadensjö, Eskil (2004). „Pension Reform in Sweden – A New Model“, pp. 220-238 i Naomi Maruo, Anders Björklund & Carl le Grand (eds.). *Welfare Policy and Labour Markets. Transformations of the Japanese and Swedish Models for the 21st Century*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Wenneberg, Søren (2000). *Socialkonstruktivisme – positioner, problemer og perspektiver*. København: Samfundslitteratur.
- West Pedersen, Axel (1999). *The taming of inequality in retirement. A comparative study of pension policy outcomes*. Oslo: Fafo-report 317.
- Wildavsky, Aaron (1987). „Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation“ *American Political Science Review*, 81, 1: 3-22.
- Wilensky, Harold (1975). *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Wilensky, Harold & Charles N. Lebaux (1965). *Industrial Society and Social Welfare*. New York: The Free Press.
- Wilson, J.Q. (1973). *Political Organizations*. New York: Basic Books.
- Winter, Søren (1985). „Iværksættelsesbarrierer“. *Politica*, 17, 4: 467-487.
- Winter, Søren (2003). „Kanalrundfart eller zapning? Om kanaler og arenaer i den aktive arbejdsmarkedspolitik“, pp. 268-317 i Per Kongshøj Madsen & Lisbeth Pedersen (red.). *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*. København: Socialforskningsinstituttet.
- World Bank (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. New York: Oxford University Press.
- Zahariadis, Nikolaos (1999). „Ambiguity, Time, and Multiple Streams“, pp. 73-93 i Paul A. Sabatier (ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.

- Ældrekommissionen (1982). *Sammenhæng i ældrepolitikken. Ældrekommissionens 3. og afsluttende delrapport*. København: Socialministeriet.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet (2003). *Større valgfrihed i pensionsopsparingen*. København: Økonomi- og Erhvervsministeriet.
- Øverbye, Einar (1997). „Mainstream pattern, deviant cases: The New Zealand and Danish pension systems in an international context“. *Journal of European Social Policy*, 7, 2: 101-117.
- Øverbye, Einar (1998). *Risk and Welfare*. Oslo: NOVA.
- Øverbye, Einar (2001). „Norge: Mitt mellan den svenska och den danska pensionsmodellen“, pp. 61-86 i Joakim Palme (red.). *Private och offentliga pensionsreformer i Norden – slut på folkpensionsmodellen?* Stockholm: Pensionsforum.
- Åberg, Rune (2001). „Skill – education mismatch and employment possibilities for the less educated“. Paper præsenteret på Euresco konference Labour Market Change and Citizenship in Europe, Helsinki, 20.-25. april.

AVISER

Morgenavisen Jyllands-Posten

Politiken

Berlingske Tidende

B.T.

Børsen

Ekstra Bladet

Flensborg Avis

Fyens Stiftstidende

Børsens Nyhedsmagasin

Ugebrevet Mandag Morgen

INTERVIEWS VEDRØRENDE

DANSK PENSIONSPOLITIK

(Indsamlet i samarbejde med Christoffer Green-Pedersen, Aarhus Universitet)

Interview med Palle Simonsen, socialminister 1982-1984 og finansminister 1984-1989, november 2002.

Interview med Henning Dyremose, arbejdsminister 1986-1989 og finansminister 1989-1993, november 2002.

Interview med Einar Edelberg, leder af Arbejdsmarkedspensionsudvalgets sekretariat, daværende kontorchef i Arbejdsministeriet, oktober 2002.

Interview med Poul Erik Pedersen, daværende direktør i DA, oktober 2002.

Interview med Georg Poulsen, daværende Forbundsformand i Dansk Metal, oktober 2002.

Interview med Jørgen Eckeroth, daværende cheføkonom i LO, november 2002.

Interview med Jørgen Rosted, daværende Finansdirektør i Finansministeriet.

Interview med Ole Beier Sørensen analysechef for ATP-huset, Aalborg, oktober 2002.
Oplæg ved daværende departementschef i Arbejdsministeriet, Henrik Hassenkam, Aalborg, oktober 2002.
Oplæg ved daværende økonom i Dansk Metal, Dines Smith Nielsen, Aalborg oktober 2002.

I N T E R V I E W S V E D R Ø R E N D E E F T E R L Ø N S R E F O R M I 1 9 9 8

Foretaget i foråret 1999. Indsamlet af Albrekt Larsen, Kallestrup & Kristensen (2000), men stillet til rådighed for nærværende projekt:
Finansminister Mogens Lykketoft
Finanspolitisk ordfører for Venstre Ulla Tørnæs
Finansministeriet chefkonsulent Birgitte Hansen
Arbejdsministeriet kontorchef Thomas Mølsted
Analytiker Ralf Pittelkow, foredrag på Aalborg Universitet

A R K I V M A T E R I A L E

(Indsamlet i samarbejde med Christoffer Green-Pedersen, Aarhus Universitet).
Beskæftigelsesministeriet om arbejdsmarkedspension
Statsministeriet om arbejdsmarkedspension
Finansministeriet om arbejdsmarkedspension

UDGIVELSER FRA MAGTUDREDNINGEN

PR. I. DECEMBER 2004

B Ø G E R

- Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Martin Marcussen (2002). *OECD og idéspillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.
- Lise Togeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørslev (red.) (2002). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.) (2003). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Gorm Winther (red.) (2003). *Demokrati og magt i Grønland*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen (red.) (2003). *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Erik Damgaard (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Mouritzen (red.) (2003). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Hans Sode-Madsen (2003). *Farlig ungdom. Samfundet, ungdommen og ungdomskommissionen 1945-1970*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lars Bille & Jørgen Elklit (red.) (2003). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.) (2003). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Tim Knudsen (2003). *Offentlighed i det offentlige. Om historiens magt*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Niels Nørgaard Kristensen (2003). *Billeder af magten. Portrætter til forståelse af magt og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Goul Andersen (2003). *Over-Danmark og under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Signild Vallgård (2003). *Folkesundhed som politik. Danmark og Sverige fra 1930 til i dag*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Grønnegård Christensen (2003). *Velfærdsstatens institutioner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Palle Svensson (2003). *Folkets røst. Demokrati og folkeafstemninger i Danmark og andre europæiske lande*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mogens Rüdiger (2003). *Statens synlige hånd. Om lovgivning, stat og individ i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thomas Pallesen (2003). *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Henrik Jensen (2003). *Europaudvalget – et udvalg i Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Per Boje & Morten Kallestrup (2004). *Marked, erhvervsliv og stat. Dansk konkurrencelovgivning og det store erhvervsliv*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bertel Heurlin (2004). *Riget, magten og militæret. Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik under Forsvarskommissionerne af 1988 og af 1997*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jacob Torfing (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Anette Warring (2004). *Historie, magt og identitet. Grundlovsfejringer gennem 150 år*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jens Hoff (red.) (2004). *Danmark som informationssamfund. Muligheder og barrierer for politik og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Ida Elisabeth Koch, Kristine Røberg, Sten Schaumburg-Müller & Jens Vedsted-Hansen (2004). *Menneskerettigheder og magtfordeling – domstolskontrol med politiske prioriteringer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bo Jacobsen, Flemming Troels Jensen, Mikkel Bo Madsen, Marius Sylvestersen & Claude Vincent (2004). *Den vordende demokrat – en undersøgelse af skoleklassen som demokratisk lærested*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Louise Phillips & Kim Schrøder (2004). *Sådan taler medier og borgere om politik. En diskursanalytisk undersøgelse af politik i det medialiserede samfund*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Jørgen Goul Andersen (2004). *Et ganske levende demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby (2004). *Man har et standpunkt ... Om stabilitet og forandring i befolkningens holdninger*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben K. Jensen (2004). *De folkevalgte – en analyse af folketingsmedlemmernes sociale baggrund og repræsentationsadfærd*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørn Loftager (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Ulrik Kjær & Mogens N. Pedersen (2004). *De danske folketingsmedlemmer – en parlamentarisk elite og dens rekruttering, cirkulation og transformation 1849-2001*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen, Asbjørn Sonne Nørgaard & Niels Chr. Sidenius (2004). *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Cathie Jo Martin (2004). *Aktivisering af arbejdsgivere. Erhvervslivet og socialpolitik i Danmark og Storbritannien*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christian Albrekt Larsen & Jørgen Goul Andersen (2004). *Magten på Borgen. En analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

SKRIFTER

- Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.
- Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Togeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
- Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.
- Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs hønse? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.
- Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.
- Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Ekspert i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.
- Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.
- Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.
- Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.
- Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.

- Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.
- Ann-Dorte Christensen (2003). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmoderniteten*. Århus: Magtudredningen.
- Thomas Schøtt (2003). *Den økonomiske elites netværk*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen & Niels Ejersbo (2003). *Djæficering – myte eller realitet?* Århus: Magtudredningen.
- Jan H. Hermansen, Lars Bille, Roger Buch, Jørgen Elklit, Bernhard Hansen, Hans Jørgen Nielsen & Karina Pedersen (2003). *Undersøgelsen af medlemmerne af de danske partiorganisationer. Dokumentation*. Århus: Magtudredningen.
- Lars Torpe & Torben K. Kjeldgaard (2003). *Foreningssamfundets sociale kapital. Danske foreninger i et europæisk perspektiv*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Blom-Hansen (2003). *Subsidiaritetsprincippet vendt på hovedet? EU's strukturpolitik og Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Christensen (2003). *Domstolene – den tredje statsmagt*. Århus: Magtudredningen.
- Camilla Palmhøj Nielsen (2003). *Til glæde for hvem? – om intern regulering i staten*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *De som meget har ... Store danske virksomheder som politiske aktører*. Århus: Magtudredningen.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Demokratiske udfordringer. Kort udgave af Magtudredningens hovedresultater*. Århus: Magtudredningen.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Power and Democracy in Denmark. Conclusions*. Århus: Magtudredningen.
- Birte Siim (2003). *Medborgerskabets udfordringer – etniske minoritetskvinders politiske myndiggørelse*. Århus: Magtudredningen.
- Anette Borchorst (2003). *Køn, magt og beslutninger. Politiske forhandlinger om barselsorlov 1901-2002*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen (2004). *Evalueret og magt*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Blom-Hansen & Jørgen Grønnegård Christensen (2004). *Den europæiske forbindelse*. Århus: Magtudredningen.
- Palle Svensson (2004). *Danskeme, magten og demokratiet*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Bogason & Gunnar Gjelstrup (2004). *Magtproblematikken i to små kommuner*. Århus: Magtudredningen.